

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL CHINOIS EN MATIÈRE DE POLITIQUES
ÉNERGÉTIQUES : LE CAS DE L'ASIE CENTRALE

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR JULIE COULOMBE

AVRIL 2012

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

J'aimerais en premier lieu remercier ma co-directrice de recherche, madame Hélène Piquet, qui a bien su me guider dans l'élaboration ainsi que dans la rédaction de mon mémoire. Elle a fait preuve de beaucoup de patience, de disponibilité et de soutien. Ses nombreux commentaires m'ont permis d'alimenter mes réflexions et de faire avancer mon mémoire.

J'aimerais dans un deuxième temps remercier mon directeur de recherche, monsieur Lin Ting-Sheng, dont l'aide fut précieuse dans l'élaboration de mon projet de mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	vi
LISTES DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	vii
RÉSUMÉ.....	viii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I.....	5
LES INTÉRÊTS DE SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE DE LA CHINE EN ASIE CENTRALE.	5
1.1 La conception chinoise de la sécurité énergétique.....	5
1.1.1 Les ressources nationales ne suffisent plus	5
1.1.2 Les mesures nationales à la rescousse	7
1.1.2 La Chine, nouveau joueur dans l'arène mondiale de l'énergie.....	9
1.2 La sécurité énergétique vue au travers des yeux de l'État chinois.....	12
1.3 L'entrée dans le jeu de l'Asie centrale	14
1.4 Les trésors énergétiques centrasiatiques	15
1.4.1 Le gaz turkmène.....	16
1.4.2 Le pétrole kazakh	17
1.5 Les axes complémentaires de la politique étrangère chinoise en Asie centrale favorisant la coopération énergétique.....	18
1.5.1 L'axe politique.....	19
1.5.2 Le plan de développement du Grand Ouest (PDGO)	21
1.6 L'axe économique.....	28
1.6.2 Des relations économiques profitables aux deux parties	29
1.7 L'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS).....	32
1.7.1 Signification stratégique de l'OCS.....	32
1.7. 2 Le rôle de l'OCS dans la sécurité énergétique de la Chine	34
1.8 Conclusion.....	38
CHAPITRE II	39

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL CHINOIS EN MATIÈRE DE POLITIQUES ÉNERGÉTIQUES	39
2.1 Un système à plusieurs failles	39
2.1.1 Un système marqué par ses origines.....	40
2.2 Le modèle théorique utilisé.....	42
2.2.1 L'autoritarisme fragmenté et ses concepts	43
2.3 Le système politique chinois	48
2.4. Bureaucratie de l'énergie	58
2.4.1 La Commission nationale du développement et de la réforme (CNDR)	59
2.4.2 L'Administration nationale de l'Énergie (ANE).....	61
2.4.3 La Commission nationale de l'Énergie à la rescousse!.....	63
2.4.5 Les compagnies pétrolières nationales (CPN)	65
2.5 Une gestion des acteurs énergétiques chaotique.....	70
2.6 Les déterminants du système.....	71
2.7 Conclusion.....	73
CHAPITRE III	74
LES PROJETS ÉNERGÉTIQUES DE LA CHINE EN ASIE CENTRALE	74
3.1 L'oléoduc reliant le Kazakhstan à la Chine.....	75
3.1.2 L'or noir kazakh.....	76
3.1.3 L'évolution de la coopération énergétique entre la Chine et le Kazakhstan	76
3.1.4 L'oléoduc reliant le Kazakhstan à la Chine.....	78
3.1.5 L'évolution du projet	79
3.2 Le gaz naturel turkmène.....	83
3.2.1 L'évolution de la coopération sino-turkmène.....	85
3.2.2 Le gazoduc reliant le Turkménistan à la Chine.....	87
3.3 La fragmentation du processus décisionnel.....	91
3.3.1 Les compagnies pétrolières nationales (CPN)	92
3.3.2 Une co-structure de gouvernance.....	93
3.3.3 L'entrée des CPN sur le marché mondial.....	94

3.3.4 Les CPN n'agissent pas au nom du gouvernement	95
3.4. Les facteurs ayant contribué aux succès de ces projets	98
3.4.1 Les bénéfices engendrés par le projet doivent pouvoir être reliés à d'autres problèmes politiques;	99
3.4.2 L'enjeu doit être de taille et prioritaire;	100
3.4.3 Les acteurs disposant d'un droit de veto dans le processus décisionnel doivent être forts et unis.....	100
3.4.4 La proposition doit jouir d'un support vertical et horizontal.....	104
3.4.5 Il doit y avoir une préférence claire du gouvernement central pour cette politique.....	106
3.5 Conclusion	106
CONCLUSION	101
BIBLIOGRAPHIE.....	112

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
1.1 Prévisions de la production et des importations de pétrole de la Chine.....	7
1.2 Principales routes d'importation de pétrole de gaz naturel de la Chine.....	13
2.1 Relations entre les CPN et le gouvernement.....	69
3.1 Réseau d'oléoducs d'Asie centrale	80
3.2 Réseau de gazoducs d'Asie centrale	89

LISTES DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AIE	Agence internationale de l'énergie
ANE	Administration nationale de l'Énergie
BDC	Banque de développement de Chine
BTC	Baku-Tbilisi-Ceyhan
CEEC	Commission d'État pour l'économie et le commerce
CNDR	Commission nationale du développement et de la réforme
CNE	Commission nationale de l'Énergie
CNOOC	China National Oil Offshore Corporation
CNP	Congrès national du peuple
CNPC	China National Petroleum Corporation
CPN	Compagnies pétrolières nationales
GNL	Gaz naturel liquéfié
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MOF	Ministère des Finances
MOR	Ministère des Chemins de fer (Ministry of Rail)
OCS	Organisation de coopération de Shanghai
OMC	Organisation mondiale du commerce
PCC	Parti communiste chinois
PDGO	Plan de développement du Grand Ouest

RÉSUMÉ

Ce mémoire a pour objet le processus décisionnel chinois en matière de politiques énergétiques dans le cas de l'Asie centrale. Afin de bien en comprendre la complexité et la profondeur, nous avons choisi d'aborder notre sujet sous deux axes principaux. D'une part, nous verrons quels sont les intérêts de la Chine en Asie centrale et plus particulièrement les intérêts de sécurité énergétique. Désirant diversifier et sécuriser ses approvisionnements énergétiques, ce sont principalement le pétrole kazakh ainsi que le gaz naturel turkmène qui intéressent la Chine en Asie centrale sur le plan énergétique. À ses intérêts énergétiques s'ajoutent ses préoccupations reliées à la stabilité sociale ainsi qu'au développement économique du Xinjiang.

Puis, dans un deuxième temps, nous verrons comment fonctionne le processus décisionnel chinois lorsqu'il est question de politiques énergétiques. Le processus décisionnel chinois dans le domaine énergétique est lourdement fragmenté et souffre de l'absence d'une institution suffisamment autoritaire capable d'imposer une ligne directrice aux échelons inférieurs. De par cette dynamique, il arrive que certains projets énergétiques ne parviennent pas à voir le jour.

Enfin, nous ferons le lien entre ces deux axes en regardant de plus près et concrètement comment se sont élaborés les projets énergétiques de la Chine en Asie centrale. Il s'est avéré que la fragmentation du système décrite dans le cadre du deuxième chapitre n'est pas venue entraver la mise sur pied de l'oléoduc et du gazoduc reliant l'Asie centrale à la Chine. De ce constat, nous avons tenté de comprendre pourquoi il en a été ainsi dans le cas de ces projets, et ce, en exposant les facteurs ayant favorisé leurs réalisations.

La pertinence de ce mémoire réside en ce qu'il nous renseigne sur le cœur du processus décisionnel de ces projets énergétiques et contient des explications sur leurs succès alors que la littérature sur le sujet ne porte généralement que sur les négociations interétatiques ou sur les intérêts de la Chine en Asie centrale. En ce sens, il apporte une nouvelle dimension aux travaux déjà effectués jusqu'à maintenant sur le sujet en apportant le point de vue ainsi que les intérêts des acteurs à l'interne. Notre mémoire se base entièrement sur des sources papier et électroniques (livres, articles de journaux, articles scientifiques, rapports de recherche, sites gouvernementaux).

MOTS CLÉS

CHINE- ASIE CENTRALE- SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE- PROCESSUS DÉCISIONNEL-
XINJIANG

INTRODUCTION

Le développement économique fulgurant que connaît la Chine depuis le début des réformes économiques de la fin des années 1970, a fait de l'Empire du Milieu le géant asiatique dont tous semblent vouloir se rapprocher et se méfier à la fois. Alors que la Chine représente une opportunité en or pour plusieurs investisseurs étrangers, son statut de puissance mondiale et l'influence qu'elle exerce dans certaines régions du monde, notamment en Afrique, Amérique latine et Asie centrale en inquiètent plusieurs. En fait, plusieurs États perçoivent cette ascension chinoise comme une menace et ne souhaitent pas voir leur influence sur ces régions décliner. De plus, avec un taux de croissance annuel qui a dépassé les 10 % pour 2010 et un taux de croissance d'environ 9 % pour 2011, rien ne laisse présager que cette lancée du dragon asiatique s'estompera considérablement dans les prochaines années. Devant ce constat des faits, la communauté internationale n'a d'autre choix que de s'ajuster et de chercher à comprendre ce nouvel acteur de premier plan sur la scène mondiale.

Devant cette montée en flèche de son économie, la Chine se doit également de s'adapter aux nouvelles réalités qui accompagnent cet impressionnant développement économique. Avec 1,6 milliard de population et une classe moyenne dont l'importance va en croissant, le paysage chinois change, évolue. En effet, le parc automobile chinois a bondi de 20 à 170 millions de voitures en circulation entre 2002 et 2009, les infrastructures de transport se développent à grands pas et les grandes villes se modernisent à une vitesse hallucinante. Non seulement la Chine souhaite s'embellir, mais les Chinois consomment davantage de biens qu'avant. Désirant poursuivre sur son élan qui lui porte fruit jusqu'à présent, la Chine souhaite réunir toutes les conditions gagnantes afin de favoriser et de soutenir son développement économique. Bien entendu, ce mode de développement rapide ne cesse de gruger les ressources naturelles du pays qui ne sont pas inépuisables et le gouvernement chinois souhaite trouver des alternatives valables sur le long terme afin d'assurer sa croissance.

En 1993, lorsque la Chine est passée du statut de pays exportateur au statut de pays importateur de pétrole, les autorités chinoises ont commencé à s'inquiéter du fait que les ressources énergétiques du pays ne suffisaient plus à soutenir le développement économique de la Chine. Elles ont alors élaboré différentes stratégies visant à faire face à ce nouveau problème dont l'une consistait à se tourner vers l'étranger afin de combler ses besoins en ressources énergétiques, notamment en pétrole ainsi qu'en gaz naturel. Une véritable pétrodiplomatie de la Chine fut alors déployée partout à travers le monde à la conquête d'opportunités intéressantes pour le secteur énergétique chinois¹. La Chine a dû s'adapter au système international et se tourner vers les pays dont le secteur énergétique était moins développé ou qui demeuraient politiquement moins attrayants. Depuis, les affaires et ententes impliquant les compagnies pétrolières nationales chinoises se sont multipliées et elles sont aujourd'hui présentes aux quatre coins du globe².

Parmi les régions où la Chine se veut la plus présente et d'où elle importe des quantités considérables de pétrole figurent le Moyen-Orient, l'Afrique, l'Amérique latine, la Russie et l'Asie centrale. Chacune de ces régions détient des quantités variables de ressources énergétiques et représente des intérêts et risques différents pour le gouvernement chinois³. De plus, chacune de ces régions possède une histoire et un lien différent avec la Chine, à travers lesquels s'inscrit leur relation énergétique. L'histoire des relations sino-centrasiatiques ne date pas d'hier et la Chine, plus particulièrement le Xinjiang, possède des liens culturels importants avec ces pays limitrophes⁴. De par la complexité des liens qu'ils entretiennent et de la multitude de facteurs qu'ils doivent considérer dans leurs relations, l'étude des relations sino-centrasiatiques apparaît donc particulièrement intéressante. Aux fins de notre étude, nous avons choisi de nous intéresser aux intérêts de sécurité énergétique de la Chine en Asie

¹ Bastien Bruni. « Politique extérieure énergétique de la Chine : Discours sur la stratégie de puissance de la RPC ». Mémoire de maîtrise, Paris : Université Paris I, 2006, p.2.

² Xiaojie Xu, « Chinese NOC's Overseas Strategies: Background, Comparison and Remarks », James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, 2007, p. 4.

³ Xuecheng Liu, « China's Energy Security and Its Grand Strategy ». *The Stanley Foundation: Policy: Analysis Brief*, September 2006, p.2.

⁴ Rémi Castets, « La question ouïghoure et sa dimension centre-asiatique ». *Revue internationale et stratégique*, no.64, 2006/4, p.90.

centrale. Plus précisément, notre question de recherche sera : Comment s'effectue le processus décisionnel chinois, en matière de politiques énergétiques, dans le cas de l'Asie centrale ? Chacun de nos trois chapitres nous apportera les éléments de réponse afin d'être en mesure de dresser un portrait juste de ce processus décisionnel.

L'Asie centrale, région voisine de l'Empire du Milieu, possède un sous-sol riche en pétrole, gaz naturel et minerais dont la Chine cherche de plus en plus à s'approprier pour le bien-être de sa sécurité énergétique. De plus, il faut savoir que les relations que la Chine entretient avec les États d'Asie centrale depuis l'écroulement de l'Union soviétique sont multidimensionnelles et relativement complexes, puisqu'il n'y a pas que le pétrole et le gaz naturel qui intéressent la Chine en Asie centrale. Bien que tous interreliés, les axes politique, économique et énergétique constituent les trois axes principaux qui modèlent les relations sino-centrasiatiques et par lesquels il est possible de réellement comprendre toute la dynamique de ces relations⁵. Notre premier chapitre portera donc sur les intérêts de la Chine en Asie centrale, d'un point de vue général, mais sur les intérêts de sécurité énergétique plus particulièrement.

Chaque projet énergétique de la Chine à l'étranger a d'abord et avant tout été l'objet de discussions et de négociations sur le plan national afin de pouvoir recueillir les appuis nécessaires à son développement ainsi qu'à sa mise en place. Afin de bien comprendre comment se prennent les décisions énergétiques de la Chine, dans notre deuxième chapitre, nous nous intéresserons en profondeur au processus décisionnel chinois sur le plan national. Pour ce faire, nous analyserons la structure du système politique chinois d'un point de vue général, ses principaux acteurs ainsi que l'influence exercée par chacun d'eux. En effet, nous nous intéresserons aux rapports de force ainsi qu'au rôle joué par chacun des acteurs lorsque vient le temps d'élaborer ou d'imposer une politique. Encore une fois, puisque nous nous intéressons précisément aux intérêts de sécurité énergétique de la Chine en Asie centrale, nous nous pencherons davantage sur le processus décisionnel chinois en matière de politiques

⁵ Thierry Kellner, « La Chine et la nouvelle Asie Centrale ». Rapport du GRIP (Groupe d'information sur la paix et la sécurité), 2002 /1, p. 2.

énergétiques. Nous verrons aussi quel modèle théorique s'applique le mieux à la structure de l'autorité du processus décisionnel énergétique chinois afin de bien en saisir la dynamique interne.

Finalement, une fois que nous aurons passé en revue les principaux intérêts de la Chine en Asie centrale et que nous aurons fait la lumière sur le processus décisionnel chinois en matière de politiques énergétiques, nous verrons comment se sont élaborées les politiques énergétiques de la Chine en Asie centrale et comment les négociations entourant ces politiques se sont produites à l'interne. Ont-elles été l'objet de luttes robustes ou un consensus parmi les acteurs a rapidement été atteint? Quelles étaient les motivations respectives de chacun des acteurs dans la réalisation de ces projets énergétiques? Nous verrons aussi si le modèle théorique décrivant le mieux dans l'ensemble le processus décisionnel énergétique chinois s'applique aussi bien au cas particulier de l'Asie centrale. Pour bien être en mesure de répondre à ces questions, nous avons sélectionné deux projets énergétiques importants de la Chine en Asie centrale. Ces deux projets énergétiques que nous analyserons constituent l'oléoduc reliant le Kazakhstan à la Chine ainsi que le gazoduc reliant le Turkménistan à la Chine, en passant par l'Ouzbékistan et le Kazakhstan. Deux projets d'envergure qui ont attiré l'attention de la communauté internationale et dont les enjeux pour la Chine sont considérables.

Enfin, au terme de notre étude, nous espérons avoir élucidé une partie du mystère entourant le processus décisionnel chinois en matière de politiques énergétiques, en l'appliquant au cas précis de l'Asie centrale. Il existe relativement beaucoup de littérature portant sur les intérêts de la Chine en Asie centrale ainsi que sur le processus décisionnel énergétique chinois d'un point de vue général. Thierry Kellner a d'ailleurs rédigé un ouvrage clé sur les relations entre la Chine et l'Asie centrale : *L'Occident de la Chine : Pékin et la nouvelle Asie centrale (1991-2001)*⁶ ainsi que plusieurs articles scientifiques sur le sujet, Sébastien Peyrouse et Valérie Niquet nourrissent également la littérature francophone des relations

⁶ Thierry Kellner, *L'Occident de la Chine: Pékin et la nouvelle Asie Centrale(1991-2001)*, Publications de l'institut de hautes études internationales et du développement, Genève, Presses Universitaires de France, 2008, 622p.

sinocentrasiatiques. En ce qui concerne les institutions énergétiques chinoises et leur processus décisionnel, Erica S. Downs, Bo Kong et Philip Andrew-Speed s'y sont beaucoup intéressés et ont contribué à démystifier le processus décisionnel énergétique chinois. Toutefois, très peu d'études ont tenté de mettre en perspective ces deux aspects de la politique étrangère chinoise. Nous souhaitons donc contribuer à apporter de nouvelles informations sur le processus décisionnel qui a entouré les projets énergétiques de la Chine en Asie centrale.

Le but de notre mémoire sera donc de déterminer comment s'est effectué le processus décisionnel chinois, en matière de politiques énergétiques, dans le cas de l'Asie centrale.

CHAPITRE I

LES INTÉRÊTS DE SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE DE LA CHINE EN ASIE CENTRALE

1.1 La conception chinoise de la sécurité énergétique

Si l'on souhaite comprendre les intérêts énergétiques de la Chine en Asie centrale, il apparaît dans un premier temps essentiel de bien comprendre la conception chinoise de la sécurité énergétique et de quelle façon l'Asie centrale répond aux besoins chinois en hydrocarbures. Voilà pourquoi, la première partie de ce chapitre sera consacrée à l'analyse de la stratégie énergétique chinoise d'un point de vue générale, et plus particulièrement dans le cas de l'Asie centrale. Puis, nous verrons comment les axes politique et économique apparaissent intrinsèquement reliés à l'axe énergétique des relations sinocentrasiatiques. Enfin, une attention spéciale sera accordée à l'Organisation de coopération de Shanghai et au rôle qu'elle pourrait être appelée à jouer dans le domaine énergétique.

1.1.1 Les ressources nationales ne suffisent plus

Depuis le début de la politique de réforme et l'ouverture de la Chine par Deng Xiaoping en 1978, l'économie chinoise n'a cessé de se développer à un rythme effréné, enregistrant toujours, d'une année à l'autre, des taux de croissance très élevés. Avec un taux de croissance de 10,5 % en 2010 et de 9,2 % pour 2011⁷, la Chine est devenue le premier consommateur d'énergie au monde, et ce, devant les États-Unis. Devant l'ampleur de la demande, il apparaît

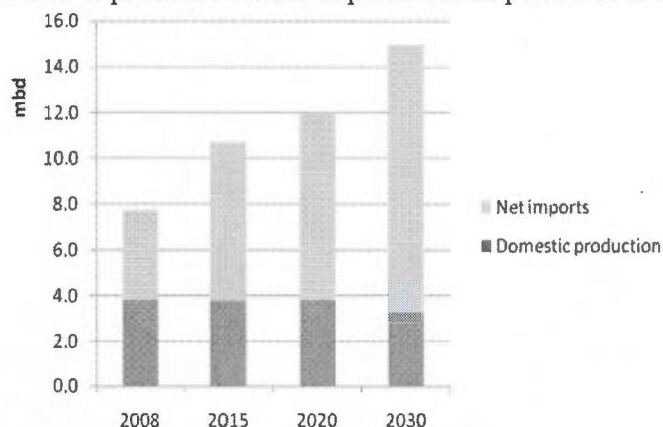
⁷ Central Intelligence Agency. *The World Factbook*, [En ligne].
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2003.html> (page consultée le 9 avril 2012).

dorénavant impossible de combler cet immense besoin national en hydrocarbures et le géant asiatique se tourne de plus en plus vers l'étranger afin d'étancher sa soif en ressources naturelles (voir figure 1.1). En fait, depuis 1992, la production totale d'énergie du pays ne suffit plus à soutenir la consommation nationale et en 1993, la Chine est devenue, pour la première fois de son histoire, un pays importateur de pétrole⁸. Face à un tel changement de situation, l'Empire du Milieu n'avait alors d'autre choix que de revoir sa politique énergétique ainsi que ses stratégies d'approvisionnement. La Chine devait se rendre à l'évidence, la doctrine maoïste d'autosuffisance (*zili gengsheng*), qui eut été le principe directeur de son développement économique des années 60 et 70, n'était plus apte à affronter les défis du 21^e siècle. En effet, la Chine s'est retrouvée dans l'obligation de s'ouvrir au reste du monde afin de poursuivre son développement économique. Bien que le fait de devenir de plus en plus tributaire de l'importation de ses ressources énergétiques inquiète les dirigeants chinois, qui craignent de voir la croissance économique de leur pays freinée par des interruptions éventuelles de ses approvisionnements et des hausses de prix imprévisibles, ils doivent néanmoins composer avec cette situation de dépendance. En 2006, les prévisions chinoises chiffrèrent, qu'en 2010, de 32.34 % à 37.02 % de la consommation totale en pétrole du pays serait importée et que cette portion atteindra de 57.55 à 68.36 % en 2020⁹. Ces données inquiétantes ont alors poussé les dirigeants chinois à examiner les options d'approvisionnement qui leur permettraient de réduire leur vulnérabilité en matière de sécurité énergétique.

⁸ Erica Strecker Down, *China's Quest for Energy Security*. Santa Monica, RAND, 2000, p.1.

⁹⁹ Wei Yiming, Fan Ying, Han Zhiyong, Wu Gang, et al., *Zhongguo Nengyuan Baogao* (2006) – Zhanlue yu Zhengce Yanjiu [China Energy Report (2006) – Strategy and Policy Research] (Beijing: Kexue Chubanshe, March 2006), p. 74.

Figure 1.1 Prévisions de la production et des importations de pétrole de la Chine



Source : Julie Jiang et Jonathan Sinton, « OVERSEAS INVESTMENTS BY CHINESE NATIONAL OIL COMPAGNIES: Assessing the drivers and impact », International Energy Agency (Information paper), February 2011, p.11.

1.1.2 Les mesures nationales à la rescousse

Devant ce constat des faits alarmant, les autorités chinoises ont évalué et pris certaines mesures sur le plan national afin de diminuer la consommation en énergie du pays et d'augmenter sa production. À titre d'exemple, le onzième plan quinquennal du gouvernement chinois visait une réduction de 20 % par unité de PIB de la consommation d'énergie, pour 2010, en comparaison au niveau de 2005¹⁰. Pour y parvenir, la Chine a choisi de déployer les efforts nécessaires à améliorer l'efficacité de l'utilisation de ses énergies, et ce, en diminuant sa consommation et en se dotant des technologies nécessaires. De plus, la Chine a pris la décision de se tourner de plus en plus vers les énergies renouvelables et possède d'ailleurs, depuis 2006, sa propre loi sur les énergies renouvelables. D'ailleurs, selon la Commission nationale pour le développement et la réforme, en 2020, les énergies renouvelables devraient compter pour 15 % de la consommation de l'énergie primaire en Chine, et certains rapports

¹⁰French.China.org.cn [En ligne]. «La Chine publie un livre blanc sur sa réponse aux changements climatiques» http://french.china.org.cn/china/txt/2011-11/22/content_23980221.htm (page consultée le 2 février 2011).

indiquent que cet objectif sera probablement dépassé¹¹. Le géant asiatique a d'ailleurs effectué d'importants investissements en recherche ainsi qu'en technologie afin de devenir un leader mondial dans le domaine, chose qu'il a réussie dans la production de panneaux solaires et d'éoliennes. En outre, puisque le territoire chinois renferme plusieurs ressources naturelles inexploitées, le gouvernement chinois a placé l'exploration ainsi que l'exploitation des ressources énergétiques nationales au sommet des priorités de sa stratégie de développement des énergies. Pour ce faire, il entend utiliser au maximum ses ressources énergétiques nationales, diversifier ses approvisionnements et investir dans l'exploration et les infrastructures énergétiques¹².

Toutefois, malgré l'importante contribution de ces initiatives nationales à la sécurité énergétique de la Chine, elles demeurent insuffisantes et ne peuvent assurer la croissance économique du pays. En effet, bien qu'environ 90 % des besoins énergétiques globaux du pays soient comblés à l'interne, le gouvernement chinois disait importer plus de 55 % de ses besoins en pétrole¹³. En fait, selon les prévisions de l'Agence internationale de l'énergie, la dépendance de la Chine envers ses importations de pétrole devrait atteindre 60.5 %, 76.9 % et 82 % en 2010, 2020 et 2030, et 30 % et 50 % pour 2010 et 2020, pour le gaz naturel¹⁴. Ainsi, devant ce constat inquiétant, la Chine n'a d'autre choix que de déployer les ressources nécessaires afin d'aller chercher à l'étranger les énergies manquantes, si elle souhaite assurer son développement économique. Voilà pourquoi, parallèlement aux mesures internes qu'elle

¹¹ de Ravignan, Antoine. « Énergies renouvelables : la Chine carbure plus vert ». *Alternatives Économiques*, no.265, janvier 2008, [En ligne]. http://www.alternatives-economiques.fr/energies-renouvelables---la-chine-carbure-plus-vert_fr_art_669_34806.html (page consulté le 27 septembre 2010).

¹² Information Office of the State Council of the People's Republic of China, « China's Energy Conditions and Policies (I) », *Beijing Review*, no.2, 10 janvier 2008, p.6.

¹³ Ministère du Commerce de la République populaire de Chine. *Appel à réduire des importations de pétrole en hausse*, 24 août 2010, [En ligne]. <http://french.mofcom.gov.cn/aarticle/actualite/201008/20100807098345.html> (page consultée le 29 avril 2011).

¹⁴ Joseph Y.S.Cheng, « A Chinese View of China's Energy Security », *Journal of Contemporary China*, vol.17, no.55 (2008), p. 313.

a mises en place, la Chine a développé une véritable pétrodiploatie à travers le monde qui cherche à renforcer sa coopération avec les pays riches en ressources énergétiques¹⁵. Or, étant de plus en plus dépendante de ses importations d'hydrocarbures, la croissance économique chinoise se trouve de plus en plus exposée aux risques d'interruptions potentielles de ses approvisionnements.

1.1.2 La Chine, nouveau joueur dans l'arène mondiale de l'énergie

Au moment où la Chine décide d'aller puiser son pétrole et son gaz naturel en dehors de ses frontières, l'Empire du Milieu se doit de s'adapter aux réalités du système énergétique mondial. En effet, conséquences de la mondialisation économique, le partage des ressources énergétiques s'est internationalisé, le développement économique mondial dépend en grande partie du marché international de l'énergie et ce sont les grandes compagnies des pays développés qui dominent ce marché mondial de l'énergie¹⁶. Devant ces faits, la Chine a choisi d'accorder une grande importance à la coopération internationale ainsi que de multiplier ses efforts afin de parvenir à s'intégrer au système mondial déjà établi.

Beaucoup d'eau a coulé sous les ponts depuis les premiers pas de la Chine dans l'arène internationale de l'énergie et elle est sans aucun doute devenue une joueuse redoutable dont les pays occidentaux se méfient¹⁷. En effet, sa stratégie semble avoir fonctionné puisqu'elle a su développer de très bonnes relations avec plusieurs États riches en or noir tels que le Kazakhstan, l'Indonésie, l'Iran, la Syrie, l'Algérie, l'Égypte, le Venezuela, l'Argentine, etc¹⁸. D'ailleurs, les principales compagnies pétrolières chinoises soient la China National

¹⁵ Bastien Brunis, « Politique extérieure énergétique de la Chine : Discours sur la stratégie de puissance de la RPC ». Mémoire de maîtrise, Paris : Université Paris I, 2006, p.50.

¹⁶ Xuecheng Liu, « China's Energy Security and Its Grand Strategy ». *The Stanley Foundation: Policy: Analysis Brief*, September 2006, p. 9.

¹⁷ Stephen, J. Blank, « The Eurasian Energy Triangle », *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring 2006, p. 57.

¹⁸ Brunis, *loc.cit*, p.50.

Petroleum Corporation (CNPC), la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) et la China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec), ont effectué d'immenses progrès à l'international depuis leurs tous débuts dans les années 90. Dans le but de répondre aux perspectives de croissance des importations, les autorités chinoises ont lancé en 1996 et 1997 une nouvelle stratégie dans le domaine pétrolier¹⁹. En fait, il s'agissait d'une politique d'investissement des compagnies pétrolières chinoises dans le secteur de l'exploration et de la production outre-mer. Ainsi, le contrôle direct des hydrocarbures situés à l'étranger par des compagnies pétrolières sur lesquelles les autorités chinoises exerçaient un contrôle, était considéré comme plus sûr par Pékin que le recours au marché international dominé par les majors occidentaux²⁰. De cette façon, la Chine souhaitait que son industrie pétrolière acquière des ressources énergétiques par le biais d'opérations de la coopération internationale, plutôt qu'à travers le marché international.

De plus, la participation des CPN à la production à l'étranger contribue à réduire les coûts du pétrole et du gaz naturel et à améliorer la sécurité énergétique de la Chine, et ce, en la protégeant contre la fluctuation des prix. De cette façon, le gouvernement chinois exerce un contrôle direct sur les ressources qu'il préconise, ce qui lui apparaît plus sûr que d'avoir recours au marché mondial dominé par les majors occidentales²¹. Enfin, l'autorisation du gouvernement chinois à investir dans l'exploration et l'exploitation de champs pétrolifères situés outre-mer allait permettre aux compagnies pétrolières chinoises de devenir des acteurs majeurs du secteur pétrolier international, d'acquérir de l'expérience, et d'explorer les opportunités commerciales du marché international²². En 2005, les trois compagnies chinoises avaient déjà investi plus de sept milliards de dollars américains en Afrique, en Asie

¹⁹ Thierry Kellner, *L'Occident de la Chine: Pékin et la nouvelle Asie Centrale (1991-2001)*, Publications de l'institut de hautes études internationales et du développement, Genève, Presses Universitaires de France, 2008, p.518.

²⁰ *Ibid.*, p. 519.

²¹ Erica Strecker Down, « China's Quest for Energy », *op.cit.*, p.51-52.

²² Kellner, *op.cit.*, p.519.

centrale, en Océanie et en Amérique latine, et étaient impliquées dans plus de 60 projets internationaux de gaz naturel et de pétrole, dans plus de trente pays²³.

De plus, les autorités chinoises se font de plus en plus présentes et actives dans les organisations internationales multilatérales afin de promouvoir la coopération énergétique. À titre d'exemple, le gouvernement chinois s'est particulièrement démarqué en s'imposant en tant que leader auprès de l'Organisation de coopération de Shanghai, du Forum de coopération entre la Chine et les pays arabes et du Forum Chine-Afrique. D'autre part, certains pays tels que le Venezuela, le Mexique et le Brésil ont choisi de former un partenariat stratégique avec le géant asiatique, et ce en grande partie dans l'espoir de développer le potentiel de leurs ressources énergétiques²⁴.

Toutefois, bien que la Chine soit parvenue à se tailler une place importante sur le marché mondial de l'énergie, elle n'est pas au bout de ses peines. En effet, notons que dans sa quête de ressources énergétiques planétaire, la Chine s'est principalement tournée vers les pays producteurs à l'intérieur desquels les grandes compagnies pétrolières occidentales n'étaient pas déjà présentes et ce, en raison de leurs différends politiques. Par conséquent, cela signifie qu'une grande partie des importations de ressources énergétiques chinoises proviennent de pays politiquement instables, ce qui contribue à insécuriser davantage les autorités chinoises²⁵.

Avant de s'intéresser davantage à la pétrodiploatie mise de l'avant par les autorités chinoises en Asie centrale, il importe préalablement de bien comprendre comment le gouvernement chinois définit la « sécurité énergétique ». Cette information est importante puisqu'elle guide l'élaboration et la mise en place des politiques énergétiques chinoises.

²³ Cheng, *op.cit.*, p. 313.

²⁴ *Idem*

²⁵ Zha Daojiong, « China's Energy Security and Its International Relations ». *The China And Eurasia Forum Quarterly*, Volume 3, No 3, 2005, p.48.

1.2 La sécurité énergétique vue au travers des yeux de l'État chinois

Ce n'est qu'en 1993 qu'est apparu en Chine le concept de « sécurité énergétique », soit lorsque la Chine est officiellement devenue un pays importateur de pétrole. En termes de définition, les analystes chinois utilisent souvent celle employée par leurs homologues américains soit *un approvisionnement adéquat, abordable et fiable*, mais ne s'aventurent guère à expliquer ce que signifie chacun de ces points. Une revue de la littérature chinoise sur le sujet nous la décrit comme suit:

energy security is the acquisition of sufficient energy supplies to protect the Chinese leadership's core objectives at prices that are neither too high nor too low to undermine those objectives. Reliability, for oil and natural gas, includes the safe delivery of imports to China²⁶.

Ainsi, qu'il s'agisse de la définition occidentale ou chinoise, tous deux ont établi les mêmes trois conditions à remplir pour garantir la sécurité énergétique d'un pays. Il faut être en mesure d'obtenir des approvisionnements suffisants, des prix raisonnables et finalement, une livraison fiable et sécuritaire. C'est toutefois principalement la troisième condition qui occasionne des maux de tête aux dirigeants chinois, ces derniers étant parfaitement conscients de leur vulnérabilité sur ce point.

Afin de régler le problème, le gouvernement chinois s'efforce de créer et de développer des relations avec des pays qui sont en mesure de lui offrir cette livraison fiable et sécuritaire de ses importations d'hydrocarbures. Sur ce point, il faut savoir que le gouvernement chinois s'inquiète du contrôle de la marine américaine des voies de communication qu'il utilise pour ses importations de pétrole en provenance du Golfe Persique et de l'Afrique et qui passent par le détroit de Malacca (*voir figure 1.2*)²⁷. En fait, les autorités chinoises craignent que les États-Unis se servent de leur supériorité en tant que puissance militaire dans la région pour interrompre leurs approvisionnements en pétrole, en cas de détérioration des relations sino-américaines. D'ailleurs, le gouvernement ainsi que les compagnies pétrolières chinoises

²⁶ Erica Downs. « Energy Security Series: China ». *The Brookings Institutions*. 2006, p. 13.

²⁷ Elles représentent d'ailleurs 77% des importations de pétrole brut de la Chine (AIE, 2008).

1.3 L'entrée dans le jeu de l'Asie centrale

Deux motifs principaux peuvent expliquer l'intérêt de la Chine pour les hydrocarbures de ses voisins centrasiatiques : ses considérations liées à la sécurité énergétique ainsi que celles liées à la sécurité dans son sens traditionnel. Dans un premier temps, en ce qui concerne les considérations du gouvernement chinois en lien avec la sécurité énergétique, l'établissement de relations avec les États producteurs d'hydrocarbures d'Asie centrale assure à la Chine un approvisionnement en hydrocarbures sûr, stable et diversifié afin de soutenir son développement économique²⁹. Ainsi, le développement d'un axe énergétique des relations sino-centrasiatiques s'inscrit parfaitement dans la stratégie de diversification des sources d'importations du gouvernement chinois visant à diminuer sa dépendance envers le Moyen-Orient. De plus, notons que la proximité géographique de la région augmente la fiabilité des réseaux de transport utilisés pour faire acheminer les hydrocarbures et diminue, par le fait même, les risques d'interférences de tierces parties.

Dans un deuxième temps, en ce qui concerne les considérations chinoises liées à la sécurité dans son sens traditionnel, il faut savoir que l'essor d'un axe énergétique de la politique étrangère chinoise en Asie centrale répond à la volonté des dirigeants chinois de réduire la vulnérabilité stratégique de la Chine face à d'éventuelles pressions américaines ou peut-être aussi japonaises qui pourraient être exercées sur elle³⁰. Ainsi, les intérêts et les investissements de la Chine dans le domaine énergétique en Asie centrale s'expliquent en partie par le fait que cette région est moins vulnérable aux éventuelles manœuvres militaires des États-Unis que ne le sont le Golfe Persique et la mer de Chine. En effet, bien que les États-Unis demeurent un fier compétiteur pour la Chine dans l'acquisition de ressources énergétiques en l'Asie centrale, toutefois, leur capacité à menacer les approvisionnements énergétiques de la Chine dans la région demeure très limitée. La marine américaine ne

²⁹ Kellner, *op.cit.*, p. 491.

³⁰ *Idem*

pouvant effectivement pas intercepter les approvisionnements en hydrocarbures de la Chine en provenance de l'Asie centrale³¹. L'oléoduc sino-kazakh non seulement fournit à la Chine des approvisionnements en pétrole qui n'ont pas à passer par des voies de communication maritimes dominées par la marine américaine, mais traversent plutôt un territoire à proximité ou faisant partie du territoire chinois.

1.4 Les trésors énergétiques centrasiatiques

Les républiques centre-asiatiques ne sont pas toutes concernées au même degré par la politique étrangère de la Chine en matière de sécurité énergétique. En effet, la Chine se veut davantage intéressée par le développement de relations avec les États les plus riches en hydrocarbures de la région. Ces États attirant le plus l'attention de Pékin sont le Turkménistan et surtout le Kazakhstan pour leurs réserves respectives de gaz naturel et de pétrole. Il importe toutefois de préciser que bien que l'axe énergétique de la politique étrangère de la Chine en Asie centrale touche principalement le Kazakhstan et le Turkménistan, les autres États n'en sont pas pour autant écartés. À titre d'exemple, dès 1992, la Chine et la République kirghize ont exploré les possibilités d'une coopération dans le domaine de l'hydroélectricité afin de combler le déficit en matière d'approvisionnement électrique du sud du Xinjiang³². Le Tadjikistan possède lui aussi un potentiel considérable en matière d'hydroélectricité, estimé à 4 % du potentiel hydroélectrique mondial. C'est l'instabilité politique du pays, notamment la guerre civile qui a sévi entre 1992 et 1997, qui a nui au développement de projets hydroélectriques entre la Chine et ce pays. La situation pourrait toutefois changer dans les années à venir si les besoins de la Chine en électricité s'avéraient trop criants. En ce qui concerne l'Ouzbékistan, son rôle jusqu'à présent en est un d'État transit dans le transport d'hydrocarbures en provenance du Turkménistan, notamment pour le gazoduc reliant le Turkménistan et la Chine.

³¹ Blank, *loc.cit.* p. 56.

³² Kellner, *op.cit.*, p.495.

1.4.1 Le gaz turkmène

C'est le territoire riche en gaz naturel du Turkménistan qui retient l'attention des dirigeants chinois, surtout depuis que ces derniers ont décidé d'accroître l'utilisation de cette énergie, au détriment du charbon, pour la protection de l'environnement et afin de diminuer ses problèmes de pollution. De ce nouvel engagement, on estimait que la demande chinoise en gaz naturel pourrait être multipliée par huit, entre 2000 et 2020, avec un taux de croissance annuelle de plus de 10 %³³. Le territoire turkmène renfermait 4.3 % des réserves prouvées de gaz de l'ancien espace soviétique qui, en volume, constitue les secondes réserves après la Russie. À noter que ces réserves du sous-sol turkmène correspondent à la quinzième réserve prouvée au monde, ce qui n'est pas négligeable³⁴. Toutefois, bien que significatives, les réserves turkmènes demeurent peu comparables à celles de la Russie qui possédait, fin 2009, 23.7 % des réserves mondiales. Or, comme le pays ne consomme qu'une petite partie de sa production, il dispose de surplus disponibles pour l'exportation, ce qui s'avère fort intéressant pour le gouvernement chinois. En effet, en 2007, alors qu'il produisait 72 milliards de m³, sa consommation nationale n'était que de 18 milliards de m³³⁵. Les capacités d'exportation du Turkménistan sont donc très grandes, en fait, elles sont les plus grandes d'Asie centrale. Ainsi, cette coopération énergétique entre la Chine et le Turkménistan offre à la fois un marché et une voie de désenclavement possible au Turkménistan en plus d'une possibilité de diversifier ses exportations de gaz naturel et du côté chinois, elle offre la possibilité de diversifier ses importations de gaz naturel. Les deux parties sont donc en mesure de tirer leur épingle du jeu énergétique sino-turkmène. De plus, devant l'apparence d'un avenir si prometteur pour la coopération énergétique sino-turkmène, la possibilité de construire un gazoduc destiné à relier les champs turkmènes aux marchés d'Asie de l'Est à travers l'Asie centrale et le territoire chinois fut rapidement évoquée par les compagnies privées³⁶.

³³ *Ibid.*, p. 505.

³⁴ *Ibid.*, p. 499.

³⁵ Marlène Laruelle et Sébastien Peyrouse, *L'Asie centrale à l'aune de la mondialisation : Une approche géoéconomique*, Coll. « Enjeux stratégiques » de l'IRIS, Paris, Armand Colin, 2010, p. 149.

³⁶ Kellner, *op.cit.*, p. 499.

1.4.2 Le pétrole kazakh

Compte tenu des besoins en pétrole de la Chine de plus en plus grandissants ainsi que sa volonté très forte à diminuer sa dépendance envers ses importations de pétrole en provenance du Moyen-Orient, la proximité du territoire ainsi que la richesse du sous-sol kazakh en or noir font du Kazakhstan un pays fort attrayant aux yeux des Chinois. De plus, puisque le gouvernement kazakh entend développer et mettre en valeur davantage l'exploitation de ses hydrocarbures pour les prochaines années, voir décennies à venir, les opportunités pour la Chine et ses CPN dans ce pays s'avèrent des plus intéressantes³⁷.

En effet, la production de pétrole kazakh au pays ne cesse de croître et de se développer. À titre d'exemple, entre 2000 et 2008, la production nationale a doublé et a atteint 70 millions de tonnes de pétrole en 2008. À moyen terme, le Kazakhstan devrait produire plus de 90 millions de tonnes en 2013, grâce aux deux sites de Tengiz et Karachaganak puis, voir sa production exploser avec la mise en exploitation de Kashagan³⁸. Avec tant de projets et d'ambition, bien qu'il ne se situe actuellement qu'au 16^e rang des exportateurs mondiaux de pétrole, le Kazakhstan prévoit entrer dans le club sélect des dix premiers exportateurs mondiaux d'ici 2050³⁹. Le potentiel de coopération énergétique entre la Chine et le Kazakhstan apparaît donc énorme. Nous analyserons l'évolution des projets de gazoduc et d'oléoduc entre la Chine, le Turkménistan et le Kazakhstan dans le cadre de notre troisième chapitre.

³⁷ Janet Xuanli Liao, « A Silk Road for Oil : Sino-Kazack Energy Diplomacy », *Brown Journal of World Affairs*, Vol XII, Issue 2, Winter 2005-Spring 2006, p.39-51., p.48.

³⁸ Kellner, *op.cit.*, p. 147.

³⁹ Eggington, Ann et Yo Osumi (sous la dir.), *Perspectives on Caspian Oil and Gas Development*, International Energy Agency Working Paper Series, décembre 2008, p. 7-8.

1.5 Les axes complémentaires de la politique étrangère chinoise en Asie centrale favorisant la coopération énergétique

Les raisons incitant le gouvernement chinois d'approfondir ses relations énergétiques avec les républiques d'Asie centrale sont multiples et dépassent la simple recherche de diversification de ses approvisionnements en hydrocarbures. En effet, une analyse complète des relations énergétiques sino-centrasiatiques nous oblige à également considérer les axes politique et économique de leurs relations. Ces derniers demeurent fondamentaux afin de comprendre les relations sino-centrasiatiques d'un point de vue général et une attention particulière mérite d'être accordée à la question du Xinjiang⁴⁰.

Il serait en effet impensable d'analyser les relations sino-centrasiatiques sans situer le Xinjiang dans cette volonté du gouvernement chinois de se rapprocher de ses voisins centrasiatiques, puisqu'il se retrouve au cœur de ces relations. Frontalier du Kazakhstan, du Kirghizstan et du Tadjikistan, le Xinjiang est redevenu un point d'intérêt majeur dans le cadre du développement des échanges entre la Chine et l'Asie centrale. Cet intérêt stratégique pour le Xinjiang s'est d'ailleurs amplifié avec la croissance spectaculaire de la consommation chinoise en hydrocarbures. En effet, partageant ses frontières avec trois des pays de l'Asie centrale, le Xinjiang occupe une position clé dans l'acheminement des hydrocarbures en provenance de l'Asie centrale et l'État chinois compte bien se servir de ce privilège.

De plus, il faut savoir que la région autonome du Xinjiang constitue dorénavant la première base énergétique de la Chine avec 25.5 % et 27.9 % des réserves du pays en pétrole et en gaz naturel⁴¹. Face à l'importance stratégique de la région dans le domaine énergétique, la stabilisation du Xinjiang est devenue l'un des objectifs prioritaires de Pékin. C'est donc cette volonté de stabilisation du Xinjiang de la part des autorités chinoises, à travers les axes politique et économique de la politique étrangère de la Chine en Asie centrale, qu'il nous faut

⁴⁰ Le véritable appellation est *Région autonome du Xinjiang* mais nous avons choisi de l'abréger par *Xinjiang* dans notre texte.

⁴¹ Castets, *loc.cit.*, p. 89.

mettre en lumière avant de pousser plus loin notre analyse de l'axe énergétique sino-centrasiatique.

1.5.1 L'axe politique

L'axe politique figure au cœur du développement des relations sino-centrasiatiques depuis l'éclatement de l'Union soviétique en 1991. Dès lors, certaines préoccupations nationales d'ordre sécuritaire ont émergé en Chine et sont apparues aussi sinon plus importantes pour le gouvernement chinois que ses préoccupations en lien avec sa sécurité énergétique. En fait, il suffit de jeter un coup d'œil à l'histoire des relations sino-centrasiatiques pour constater que l'engagement de Pékin face aux républiques d'Asie centrale résulte d'abord et avant tout de ses inquiétudes sécuritaires, plus particulièrement celles reliées au Xinjiang.

La question du Xinjiang

Bien que selon la doctrine chinoise le Xinjiang soit « depuis les anciens temps » une partie « inséparable » de la nation chinoise, les populations locales, elles, ne s'identifient guère à la nation chinoise et au monde chinois. En fait, il faut savoir que la composante ethnique du Xinjiang est particulière. En effet, le Xinjiang est originalement peuplé de minorités nationales, à dominante turcophone musulmane, dont les Ouïghours sont largement majoritaires⁴². Si on se fit aux données du dernier recensement officiel de 2000, le Xinjiang aurait une population de 18,46 millions d'habitants comprenant 40,6 % de Hans contre 59,4 % de minorités⁴³ nationales⁴⁴. Toutefois, ces statistiques pourraient quelque peu différer de la réalité puisque certains experts croient que le nombre de Hans ait été sous-estimé. Les relations entre les Ouïghours et les Hans de la région demeurent tendues. En effet, plusieurs

⁴² *Ibid.*, p. 90.

⁴³ En 2000, les minorités au Xinjiang se composaient comme suit : 45,2 % de Ouïghours, 6,74 % de Kazakhs, 4,55 % de Hui, 0,86 % de Kirghiz, 0,81 % de Mongols, 0,30 % de Dongxiangs et 0,21 % de Tadjiks.

⁴⁴ Alain Cariou, « Le nouveau Xinjiang : intégration et recompositions territoriales d'une périphérie chinoise », *ÉchoGéo*, No. 9, 2009, p. 8.

incidents violents y ont eu lieu depuis le milieu de la décennie 1990, dont les derniers remontent à l'été 2009.

Suivant l'indépendance des républiques ex-soviétiques, c'est toute la question de l'essor possible d'un mouvement séparatiste au Xinjiang qui a plongé les autorités chinoises dans un état d'alerte. Deux raisons expliquent cette crainte des dirigeants chinois. D'une part, le Xinjiang est historiquement et culturellement très proche de ses États voisins. En effet, les populations minoritaires du Xinjiang se retrouvent de part et d'autre des frontières actuelles et récentes des États d'Asie centrale. Pour cette raison, Pékin souhaite casser ces affinités culturelles entre les populations de la région ou en tous les cas, les rendre les plus inopérantes possible. D'autre part, le vent d'indépendance qui soufflait dans ces nouveaux États issus du démantèlement de l'ex-URSS a suscité chez Pékin la crainte de répercussions d'un essor de l'ethnonationalisme, combiné ou non à une extension du radicalisme islamique en Asie centrale. De ce fait, puisque le pouvoir central chinois craignait de voir les mouvements ouïgours du Xinjiang trouver un appui et des bases arrière au sein des républiques centrasiatiques, il a cherché à s'en rapprocher⁴⁵.

De plus, il importe ici de préciser qu'il n'y a pas que l'éclatement de l'Union soviétique qui a encouragé l'émergence d'un mouvement séparatiste au Xinjiang. En fait, bien que le contexte international ait effectivement contribué à favoriser cet essor de l'ethnonationalisme dans la région, plusieurs facteurs internes tels que l'afflux de la population han encouragé par Pékin, l'inégalité des revenus entre Hans et Ouïgours ainsi que la perception chez les Ouïghours d'une exploitation des ressources du Xinjiang au seul profit de Pékin, l'ont également favorisé. En résumé, c'est la paranoïa de Pékin face aux Ouïghours du Xinjiang qui a poussé la Chine à se rapprocher des nouvelles républiques, et ce, en vue d'obtenir leurs appuis sur cette question.

⁴⁵ Kellner, « La Chine et la nouvelle Asie Centrale », *loc.cit.*, p. 8.

1.5.2 Le plan de développement du Grand Ouest (PDGO)

Une des stratégies de stabilisation du Xinjiang, mise de l'avant par Pékin, vise à promouvoir le développement économique de la région, notamment par la politique de développement du Grand Ouest (*xibu dakaifa*). Cette politique, dont l'objectif ultime consiste en la préservation de l'unité nationale, vise à augmenter le niveau de vie des populations locales afin qu'ils s'intègrent davantage à la Chine continentale. Le Xinjiang et ses Ouïghours constituent donc l'une des régions les plus ciblées par le « Plan de développement du Grand Ouest » de 2000, dont l'objectif est de réduire l'écart de développement entre l'Est et l'Ouest de la Chine⁴⁶.

Pour y parvenir, le gouvernement chinois a continué d'accroître ses allocations au budget du Xinjiang afin que les infrastructures de transport, sanitaires et éducatives ainsi que les zones urbaines s'améliorent. Ainsi, en 2004, les fonds alloués par le gouvernement central au budget de la région représentaient 60,7 % du budget régional⁴⁷. Malgré tout, en 2009, le PIB du Xinjiang n'avait augmenté que de 8,1 % par rapport à l'année précédente, comparativement à la moyenne nationale qui était de 8,7 %⁴⁸. De plus, il faut savoir que la répartition des richesses ainsi créées ne profitent principalement qu'aux zones géographiques à majorité han, bien que les minorités ethniques profitent aussi, en partie, de l'amélioration des infrastructures. Ainsi, tant que Pékin et le gouvernement régional ne prendront pas en compte ces inégalités régionales qui suivent les lignes ethniques, la stratégie de stabilisation du gouvernement qui vise à encourager une forte croissance économique, ne risque au contraire, que d'exacerber les tensions ethniques de la région⁴⁹.

⁴⁶ Castets, *loc.cit.*, p.96.

⁴⁷ Rémi Castets, « Entre colonisation et développement du Grand ouest : impacts des stratégies de contrôle démographique et économique du Xinjiang », *Outre-Terre*, no, 6, 2006/3, p. 270.

⁴⁸ Yu Shujun, « Le programme de développement du Xinjiang dévoilé », *Beijing Information*, 18 juin 2010. [En ligne] http://french.beijingreview.com.cn/alaune/txt/2010-06/18/content_279929.htm (page consultée le 2 juin 2011).

⁴⁹ Castets, « La question ouïghoure et sa dimension centre-asiatique », *loc.cit.*, p.97.

De plus, les projets d'exploitation des ressources énergétiques du Xinjiang ainsi que sa très forte implication dans l'axe énergétique des relations sino-centrasiatiques s'inscrivent directement dans ce PDGO. En effet, les autorités chinoises croient que les revenus engendrés par l'exploitation des ressources énergétiques du Xinjiang ainsi que l'amélioration des infrastructures d'exploitation et de transport de la région contribueront à sortir le Xinjiang de son isolement ainsi qu'à faire augmenter le niveau de vie de ses habitants. Voilà pourquoi, il considère ses investissements dans l'oléoduc et le gazoduc reliant l'Asie centrale au Xinjiang comme faisant partie du PDGO. De plus, en ce qui concerne la mise en valeur des ressources de la région, en juin 2010, le gouvernement central annonçait l'introduction d'une nouvelle taxe sur les ressources naturelles au Xinjiang, destinée à contribuer à économiser les ressources naturelles de la région. Avec un taux de prélèvement de 5 %, cette nouvelle taxe sur les ventes de pétrole brut et de gaz naturel fait directement partie du plan de soutien de la région, puisqu'elle vise à augmenter les recettes des autorités locales. Ainsi, Pékin espère que l'application de cette nouvelle taxe accélérera le développement économique de la région, au nom de la stabilité sociale. Bref, le domaine énergétique occupe une place de choix dans la stratégie de développement économique du Xinjiang visée par le PDGO.

1.5.3 Principes de la politique étrangère chinoise

Bien entendu, toute relation qu'entretient la Chine avec tout autre État souverain fait appel à sa politique étrangère ainsi qu'à certains de ses principes. L'Asie centrale n'y déroge pas et il s'avère pertinent dans l'analyse de l'axe politique des relations sino-centrasiatiques de voir comment la Chine entrevoit ses relations avec l'Asie centrale du point de vue de sa politique étrangère et non pas du point de vue de sa politique nationale.

Affirmation de sa puissance

Le principe d'*affirmation de sa puissance* de l'État chinois provient de son désir « d'essayer de faire quelque chose » ou d'apporter une plus grande contribution à la résolution des

problèmes internationaux (*yousuo zuowei*) et de son slogan « aller vers l'extérieur » (*zouchuqu*). « Plus que sa contribution, c'est son poids économique, diplomatique et stratégique que Pékin entend désormais faire sentir dans la gestion des affaires mondiales⁵⁰. » En fait, la Chine souhaite influencer plus nettement les affaires mondiales, par un nombre croissant d'initiatives et d'offres de services⁵¹. Les priorités de la Chine sont dorénavant son ascension à un rang de superpuissance symboliquement égal à celui des États-Unis et, d'autre part, la préservation de ses « intérêts fondamentaux » parmi lesquels figurent le développement économique et le Xinjiang⁵².

Dans le cas de l'Asie centrale, si la Chine s'empresse de se rapprocher des anciennes républiques issues du démantèlement de l'Union soviétique c'est qu'elle s'avère très intéressée à y faire sa place. En fait, étant donné l'importance et la multitude d'intérêts qu'elle possède dans la région, que ce soit énergétique, politique ou économique, la Chine cherche à y exercer ainsi qu'à y accroître son influence afin d'éviter que la présence d'autres puissances étrangères ne nuise à ses intérêts nationaux⁵³. La Chine est loin d'être seule à s'intéresser aux ressources énergétiques de l'Asie centrale. En effet, au lendemain de l'effondrement de l'Union soviétique, cette région du monde, située au carrefour des civilisations, s'est retrouvée fortement convoitée par plusieurs grandes puissances recherchant également à y exercer leur influence. À noter que se sont principalement de la Russie, des États-Unis, de l'Union européenne, de l'Iran et de la Turquie dont les Chinois se méfient.

⁵⁰ Jean-Pierre Cabestan, *La politique internationale de la Chine : Entre intégration et volonté de puissance*, Paris, SciencesPo Les Presses, 2010, p. 102.

⁵¹ *Ibid.*, p.100.

⁵² *Ibid.*, p.103.

⁵³ Liyan Hu et Ter-Shing Cheng, « China's Energy Security and Geo-Economic Interests in Central Asia ». *Central European Journal of International Security Studies*. Vol.2, Issus 2, Novembre 2008, p. 52.

En ce qui concerne la Russie, la Chine a toujours cherché à trouver des solutions multilatérales qui incluaient Moscou dans sa volonté de prendre sa place en Asie centrale, ceci afin de ne pas heurter cette puissance dont l'Asie centrale constitue l'arrière-cour depuis de nombreuses années⁵⁴. En effet, Pékin veille à ne pas antagoniser la Russie, dont elle a aussi besoin pour limiter la présence américaine dans la région. D'ailleurs, le volume d'échanges entre la Chine et l'Asie centrale serait déjà supérieur à celui des relations commerciales entre la Russie et la région, étant donné l'importance du commerce de valise entre la Chine et les républiques voisines⁵⁵. Cependant, il faut savoir que la Russie se veut beaucoup plus redoutable lorsqu'il est question de développer des ententes avec les républiques centrasiatiques dans le domaine énergétique. En effet, la Russie n'entend en aucun cas céder du terrain et s'efforce de conserver son emprise sur les ressources des pays centrasiatiques. Elle cherche donc à tout prix à éviter l'apparition de nouvelles voies d'exportation pour les ressources d'Asie centrale que ce soit vers l'Ouest, la Chine, l'Iran ou l'Afghanistan. En ce sens, elle a accru les quotas d'exportation via son territoire du pétrole kazakh, créé une « alliance du gaz » avec le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Turkménistan, etc. En agissant de la sorte, la Russie espère ainsi maintenir et accroître l'intérêt de la Chine pour les hydrocarbures russes, et ce, en limitant les possibilités pour la Chine d'augmenter ses importations d'Asie centrale⁵⁶. Quoi qu'il en soit, la Chine ne baisse pas les bras et veille à être de plus en plus présente dans le domaine énergétique centrasiatique. Elle investit dans la région, crée des ententes avec les principaux partenaires et ne se laisse nullement impressionnée par l'attitude russe.

De toutes les présences étrangères dont se méfie Pékin dans la région, c'est principalement la présence américaine qui l'ennuie le plus. En effet, la Chine craint que les États-Unis deviennent une menace pour elle dans la région, à court ou à long terme. Pékin ne peut nier

⁵⁴ Isabelle Facon, « L'Asie centrale comme enjeu dans le « partenariat stratégique » sino-russe », Recherche & Document pour la Fondation pour la Recherche Stratégique, no 6, 2008, p. 14.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 18.

le fait que les États-Unis possèdent des intérêts stratégiques significatifs en Asie Centrale dans le domaine énergétique, sans parler de ses intérêts sécuritaires reliés à l'Afghanistan, et craint que les Américains ne lui mettent des bâtons dans les roues. Parmi les principaux intérêts énergétiques américains dans la région nous retrouvons:

moderating global prices via continued extraction of oil and gas in the region, ensuring pipeline security, promoting U.S and European energy security through diversified suppliers and exports routes, and supporting U.S. private investment⁵⁷.

Les États-Unis s'intéressent donc fortement à l'Asie centrale et à ses hydrocarbures et souhaitent qu'elle puisse contribuer à assurer sa sécurité énergétique. De plus, le gouvernement américain espère que les compagnies énergétiques américaines présentes en Asie centrale, exercent un certain contrôle dans la région et rapportent au pays économiquement. D'autre part, notons que les dirigeants chinois redoutent aussi de voir les États-Unis tenter de contenir leurs plans stratégiques dans la région et d'utiliser le sentiment séparatiste de certaines de ses minorités ethniques afin de l'affaiblir. Voilà donc, en résumé, les raisons qui expliquent le malaise des autorités chinoises concernant cette présence américaine en Asie centrale et pourquoi elles tentent par tous les moyens de contrer l'influence américaine dans cette région, que ce soit en s'alliant avec la Russie ou par le biais de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS). Or, il ne faut pas oublier que bien que Pékin cherche à repousser Washington loin de sa région voisine riche en hydrocarbures, elle ne souhaite en aucun cas nuire à son commerce ainsi qu'à ses relations avec les États-Unis qui elles, demeurent indispensables à la santé de son économie. L'Empire du Milieu redouble donc de prudence lorsqu'il cherche à limiter l'influence américaine en Asie centrale, ceci afin de ne pas brusquer son partenaire économique de la plus grande importance.

Enfin, en ce qui concerne les puissances régionales s'imposant en Asie centrale, la Turquie et l'Iran y occupent incontestablement des places de choix. En effet, partageant une culture, une histoire ainsi que des frontières communes, ces derniers occupent une position

⁵⁷ Gene Germanovich, « The Shanghai Cooperation Organization: A Threat to American Interest in Central Asia? », *The China and Eurasia Forum Quarterly*, February 2008, p. 23.

avantageuse par rapport aux autres puissances régionales. Or, leur politique étrangère respective à l'égard d'Asie centrale diffère profondément, notamment dans le domaine énergétique. De son côté, la Turquie se présente comme le passage obligé pour les pays occidentaux qui désirent entrer en contact avec cette région qui leur est inconnue, mais que la Turquie connaît bien⁵⁸. Ainsi, la Turquie se présente aux États d'Asie centrale comme étant le meilleur moyen de percer le marché européen et américain, notamment en matière d'hydrocarbures. Sur ce point d'ailleurs, dans le but d'acheminer du pétrole et du gaz naturel de l'espace caspien vers l'extérieur, sans passer par la Russie et en évitant l'Iran, les États-Unis et la Turquie ont travaillé de pairs afin de construire un oléoduc reliant Bakou à la Méditerranée⁵⁹.

Pour ce qui est de l'Iran, sa stratégie est tout à fait à l'inverse de la stratégie turque qui utilise ses liens privilégiés avec l'Occident pour se rapprocher des États centrasiatiques. En effet, contrairement à la Turquie, l'Iran cherche plutôt à utiliser les anciennes républiques soviétiques pour l'aider à la sortir de son isolement international et donner un nouveau souffle à sa politique extérieure. De plus, depuis l'écroulement de l'Union soviétique, l'Iran doit dorénavant gérer l'avenir de la mer Caspienne et de ses ressources, en collaborant avec ses pays riverains qui sont passés de deux à cinq⁶⁰. Par ailleurs, l'Iran, tout comme la Turquie, offre une voie de désenclavement importante à l'Asie centrale. En effet, le territoire iranien peut servir de point de jonction entre les diverses régions du Moyen-Orient, de la zone du Golfe Persique et du sous-continent indien avec l'Asie centrale, ce qui est loin d'être négligeable pour une région fortement enclavée⁶¹. À noter également que l'Iran et la Turquie,

⁵⁸ Mohammad-Reza Djalili, « L'Iran et la Turquie face à l'Asie centrale », *Journal of International & Strategic Studies* No 1, Printemps 2008, p. 15. [En ligne]. <http://www.ceris.be/fileadmin/library/Publications/Journal%20of%20International%20%26%20Strategic%20Studies%20N1-Asie%20Centrale,%20ancrage%20international%20et%20r%E9gional.pdf> (page consultée le 2 juin 2011).

⁵⁹ *Idem*

⁶⁰ *Ibid.*, p. 16.

⁶¹ *Ibid.*, p. 17.

tout comme toute puissance désirant s'imposer dans la région, y voient une opportunité de développer des relations économiques et d'engranger des bénéfices sur le long terme.

En résumé, il existe incontestablement une volonté du gouvernement chinois de contrebalancer l'influence exercée par les autres puissances actives dans la région, et ce afin de préserver ses intérêts qui lui sont très chers.

Recherche de l'harmonie

Deuxièmement, ce rapprochement sino-centrasiatique s'inscrit aussi dans la politique périphérique de Pékin (*zhoubian zhengce*). Cette politique, s'appliquant à tous les voisins asiatiques de la Chine en général, vise à assurer à la Chine un environnement stable et pacifique, afin qu'elle puisse se concentrer sur sa modernisation économique et asseoir son influence dans la région. Ainsi, en renforçant sa coopération politique et économique avec ses voisins, elle évite qu'une autre « puissance » ne tire profit d'un désaccord potentiel avec l'un de ses pays voisins. De plus, un environnement stable dans la région lui permet de maximiser les bénéfices de sa coopération avec ses pays voisins. Enfin, pour résumer l'essence de l'axe politique des relations sino-centrasiatiques qui réponde à cette *recherche d'harmonie* de Pékin, voici une citation de Valérie Niquet de la revue *Perspectives chinoises*

La ligne directrice de la politique chinoise vis-à-vis de l'Asie centrale est donc essentiellement celle de la « stabilité », leitmotiv du pouvoir politique actuel, dans un continuum qui va de la stabilité interne, celle de régions traditionnellement agitées comme le Xinjiang, à la stabilité des zones frontière et de la périphérie d'où peut émerger, depuis la fin de la guerre froide, toute une série de nouveaux risques⁶².

Les cinq principes de la coexistence pacifique

Finalement, on ne pourrait passer sous silence les « cinq principes de la coexistence pacifique » qui demeurent le fondement de la politique étrangère chinoise et qui

⁶²Valérie Niquet, « China and Central Asia ». *China perspectives*, n°67, 2006, [En ligne]. <http://chinaperspectives.revues.org/document1045.html> (page consultée le 10 mai 2010).

s'appliquent à la politique étrangère de Pékin à l'égard de l'Asie centrale. Ceux-ci sont : 1) le respect mutuel de l'intégrité territoriale et de la souveraineté; 2) la non-agression mutuelle; 3) la non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures; 4) l'égalité et les avantages mutuels et la 5) coexistence pacifique⁶³. En ce qui concerne l'Asie centrale, ce sont généralement les thèmes de la non-ingérence, du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, en raison des difficultés éprouvées avec la région autonome du Xinjiang par Pékin, qui base sa politique étrangère dans la région. Comme nous l'avons vu, Pékin s'attend à ce que les anciennes républiques appuient le gouvernement chinois dans sa lutte contre les forces séparatistes du Xinjiang et à ce qu'elles ne cherchent pas à s'ingérer dans les affaires intérieures du pays. Ce principe figure d'ailleurs au cœur même de l'axe politique des relations sino-centrasiatiques.

1.6 L'axe économique

L'axe économique des relations entre la Chine et l'Asie centrale vient apporter une certaine profondeur et solidité aux liens politiques qui les unissent. En fait, il témoigne d'une réelle volonté d'engagement à moyen et à long terme de la Chine envers ses partenaires. Cet axe économique, qui se développa tôt dans les relations sino-centrasiatiques, a servi en quelque-sortes à préparer le terrain en prévision des longues négociations du secteur énergétique qui elles sont très complexes, coûteuses et impliquent de l'engagement sur le long terme.

⁶³ Cabestan, *op.cit.*, p. 67.

1.6.1 Les premiers pas d'une coopération économique

L'origine des relations économiques entre la Chine et l'Asie centrale remonte à 1992, lorsque Deng Xiaoping, suivant un voyage dans le sud de la Chine, décida que la meilleure attitude à adopter pour la Chine face aux républiques d'Asie centrale allait dans le sens de l'ouverture du Xinjiang sur cette région ainsi que de la promotion des relations économiques entre la Chine et ses voisins⁶⁴. Puis, en 1994, Li Peng, le premier ministre de l'époque, concrétisera cet engagement en élaborant un certain nombre de points sur lesquels cette coopération économique devrait se baser. Dès 1992, une série d'accords furent conclus entre la Chine et ses voisins centrasiatiques afin de favoriser l'essor des échanges. L'axe économique des relations sino-centrasiatiques était alors lancé.

1.6.2 Des relations économiques profitables aux deux parties

1.6.2.1 Une voie de désenclavement pour l'Asie centrale

Le commerce entre les deux parties jouit, non seulement d'une proximité géographique, mais également d'un niveau de complémentarité très élevé entre les deux économies. En effet, la Chine exporte en Asie centrale des produits de consommation à bas prix qui correspondent au faible niveau de vie des populations centre-asiatiques et en contrepartie, l'Asie centrale exporte en Chine des matériaux bruts (pétrole, gaz naturel, métaux ferreux et non ferreux). Ainsi, en raison de leur complémentarité, les avantages d'une coopération entre la Chine et les États d'Asie centrale sont nombreux.

D'une part, elle offre une voie de désenclavement importante aux républiques d'Asie centrale en direction des marchés d'Asie de l'Est et du Pacifique ce qui assure leur développement

⁶⁴ Kellner, « L'Occident de la Chine: Pékin et la nouvelle Asie centrale », *op.cit.*, p. 254.

économique ainsi que l'effectivité de leur souveraineté⁶⁵. D'autre part, elle leur permet de développer leurs infrastructures de transport, en attirant les investisseurs chinois. Sur ce point, signalons que la Chine s'est montrée intéressée par le projet Traceca, mis en œuvre par l'Union européenne, visant le développement des infrastructures de transport au Caucase et en Asie centrale, projet qui permettrait à terme à la Chine d'écouler ses productions vers l'Europe à travers l'Asie centrale.⁶⁶ D'ailleurs, en ce qui concerne les investissements chinois en Asie centrale, il importe ici de préciser que la Chine a acquis une importance majeure en tant que source étrangère d'investissements dans la région⁶⁷. Ceci peut s'expliquer par le fait que les Chinois formulent moins d'exigences que leurs concurrents en ce qui concerne leurs investissements, ce qui les rend du coup plus attrayants.

De plus, les produits bon marché en provenance de la Chine permettent souvent aux Tadjiks et aux Kirghiz de survivre et le petit commerce frontalier, communément appelé *commerce à la valise*, fournit un revenu à des milliers de Centrasiatiques⁶⁸. Par ailleurs, malgré certaines inquiétudes associées à cette montée en puissance du grand voisin chinois et de sa présence dans la région, cette carte prochinoise que jouent les États centrasiatiques leur permet aussi de se désenclaver du « Grand jeu » traditionnel russo-occidental⁶⁹. La présence chinoise dans la région leur offre donc un pouvoir de négociation accru envers leurs traditionnels partenaires commerciaux. Il importe également de mentionner que le gouvernement chinois constitue un grand partisan de la candidature du Kazakhstan, de l'Ouzbékistan et du Tadjikistan à l'OMC, ceci dans le but d'harmoniser et de faciliter le commerce entre la Chine et la communauté économique eurasiennne.

⁶⁵ *Idem*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 17.

⁶⁷ Edward Wong, « China Quietly Extends Footprints Into Central Asia », *The New York Times*, 2 janvier 2011, [En ligne] <http://www.nytimes.com/2011/01/03/world/asia/03china.html?pagewanted=all> (page consultée le 10 octobre 2011).

⁶⁸ Frand Viller, « Asie centrale : Jusqu'où va la Chine? », *Outre-Terre*, 2006/2 no 15, p. 269.

⁶⁹ Sébastien Peyrouse, « La présence chinoise en Asie centrale: Portée géopolitique, enjeux économiques et impact culturel ». *Les Études du CERI*, No 148-septembre 2008, p. 11.

1.6.2.2 Une façon pour la Chine d'apaiser les tensions séparatistes présentes au Xinjiang

Du côté chinois, le développement de ses relations avec les États d'Asie centrale s'inscrit, comme nous l'avons mentionné plus tôt, dans sa volonté de développer le Xinjiang afin d'apaiser les tensions séparatistes de la population ouïgoure de la région. D'ailleurs, afin d'y parvenir, six zones du Xinjiang ont obtenu les conditions équivalentes à celles qui prévalent dans les zones économiques spéciales de la côte Pacifique de la Chine⁷⁰. Les républiques d'Asie centrale constituent des partenaires économiques essentiels au Xinjiang, qui souffre d'une position géographique enclavée et qui arrive difficilement à écouler ses productions sur le marché mondial. De ce fait, avec le Kazakhstan et le Kirghizstan comme premier et deuxième partenaire, les marchandises introduites sur les marchés centrasiatiques qui proviennent du Xinjiang représentent 80 % de l'ensemble des marchandises introduites⁷¹. Ainsi, au grand bonheur de Pékin, l'ouverture des marchés centrasiatiques a fortement contribué à favoriser la croissance économique du Xinjiang au courant des années 90.

De plus, afin que l'essor économique de la région serve à apaiser les sentiments séparatistes locaux et à réduire les inégalités entre les régions maritimes et continentales, le gouvernement chinois a cherché à créer les conditions essentielles à l'expansion du commerce du Xinjiang. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il a investi massivement dans l'aménagement des infrastructures de transport et démontré sa volonté d'ajuster le réseau national à celui des républiques voisines. Toutefois, bien que l'Asie centrale constitue un marché potentiel attrayant pour les productions chinoises ainsi qu'une zone riche en matières premières utiles pour alimenter l'essor économique de la Chine, le commerce centrasiatique est inégal et mine certains intérêts de l'Asie centrale⁷². En effet, il se caractérise

⁷⁰ Kellner, *loc.cit.*, p. 17.

⁷¹ Viller, *loc.cit.*, p. 269.

⁷² Kellner, *loc.cit.*, p. 16.

principalement par un échange inégal entre biens de consommation de mauvaise qualité (même selon les standards chinois) et matières premières. Les républiques d'Asie centrale sont donc reléguées à la position de fournisseurs sous-développés, puisqu'elles se retrouvent incapables de concurrencer la production chinoise. Ce déséquilibre apparent suscite d'ailleurs de plus en plus le mécontentement des républiques d'Asie centrale.

Bref, l'axe économique des relations sino-centrasiatiques s'inscrit encore une fois d'abord et avant tout dans l'objectif de stabilisation du Xinjiang. Toutefois, cette fois-ci, cette stabilisation passe par le développement des infrastructures de la région et la mise en place de conditions favorisant son essor économique, notamment par son commerce avec l'Asie centrale. Ce commerce profite par le fait même à l'ensemble de la Chine, mais dans de plus petites proportions.

1.7 L'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS)

1.7.1 Signification stratégique de l'OCS

Les relations sino-centrasiatiques attirent rarement l'attention des médias et de l'ensemble de la communauté internationale sauf lorsqu'il s'agit de l'Organisation de Shanghai (OCS). En effet, plusieurs experts surveillent attentivement l'évolution de cette organisation, à savoir quelles répercussions elle pourrait avoir sur la région et sur les intérêts d'États non-membres. L'OCS fait aujourd'hui partie du paysage politique de l'Asie centrale et de ce fait, nous nous devons d'aborder le rôle qu'elle occupe dans les relations sino-centrasiatiques, particulièrement en ce qui concerne leur axe énergétique.

L'OCS constitue une organisation multilatérale qui fut créée sous l'initiative de la Chine et de la Russie en 2001, dont le prédécesseur fut le Groupe de Shanghai, créé en 1996. Elle comprend six pays membres qui sont la Chine, la Russie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le

Kirghizstan, le Tadjikistan, quatre pays observateurs représentés par l'Inde, l'Iran, le Pakistan et la Mongolie et elle possède deux partenaires de dialogue soit le Sri Lanka et le Bélarus⁷³. Depuis sa création, l'OCS a joué un rôle significatif dans la promotion de la paix et de la stabilité régionale tout comme dans le développement social et économique des pays membres.

La signification stratégique de l'OCS pour la Chine s'articule principalement en quatre points⁷⁴. Premièrement, l'organisation a servi à renforcer la confiance mutuelle entre la Chine et neuf de ses voisins (ceci en incluant deux participants au système de l'OCS, l'Iran et l'Ouzbékistan, avec qui la Chine ne partage aucune frontière commune). Deuxièmement, l'OCS fournit une excellente plateforme à la Chine afin de coopérer avec ses voisins dans sa lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et le séparatisme et autres crimes transfrontaliers. Plus concrètement, la Chine a réussi à obtenir, via l'OCS, le support de neuf membres et pays observateurs dans sa campagne contre le Mouvement islamique du Turkestan oriental. Troisièmement, la voie de coopération économique dans laquelle s'est engagée l'OCS cadre directement dans le PDGO, plus particulièrement en offrant des routes pour le transport et l'importation de ressources énergétiques. Quatrièmement, le poids démographique de l'organisation, qui comprend presque la moitié de la population mondiale, permet à la Chine d'exercer une influence plus grande sur la scène internationale et procure ainsi un environnement international propice au développement de la Chine. À ces quatre bénéfices stratégiques, il importe également de souligner que la création de l'OCS a aussi permis à la Chine de contrebalancer l'influence américaine en Asie centrale⁷⁵. En effet, l'OCS a amené ses partenaires russes et centrasiatiques à soutenir ses politiques nationales, parfois contraires aux intérêts américains. Cet appui apparaîtra toutefois moins assuré suivant les événements du 11 septembre, lorsque la Russie et les républiques centrasiatiques ont choisi de s'aligner

⁷³ Alyson J.K. Bailes et Pal Dunay, Pan Guang et Mikhail Troiskiy. « The Shanghai Cooperation Organization ». Rapport de recherche, SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) *Policy Paper*, No.17, 2007, p.1.

⁷⁴ *Ibid.*, p.45.

sur la politique américaine. Bref, d'un point de vue global et théorique, l'OCS semble répondre aux intérêts de la Chine dans les relations qu'elle entretient avec l'Asie centrale et la Russie mais avec certaines limites.

1.7. 2 Le rôle de l'OCS dans la sécurité énergétique de la Chine

Le domaine énergétique figure indéniablement en tête de liste des moteurs de la coopération régionale en Asie centrale et les États impliqués aimeraient sans doute voir naître, au sein de l'OCS, un club énergétique influent sur la scène internationale. Bien que sur papier ce projet apparaisse fort alléchant, en réalité, plusieurs facteurs entravent les chances de réussite du projet. Dans son article « Energy Cooperation in the SCO: Club or Gathering » l'auteur, Artyom Matuso, s'intéresse à la coopération énergétique au sein de l'OCS ainsi qu'à son avenir. Les conclusions de ses recherches concernant le rôle de l'OCS dans la sécurité énergétique de la Chine sont que l'OCS ne jouera pas un rôle significatif d'encadrement, d'institutionnalisation, de coopération ou de coordination énergétique dans la région⁷⁶. De plus, il affirme que les progrès en ce sens seront lents, instables et incertains⁷⁷. Plusieurs experts ont d'ailleurs remarqué une volonté restreinte des États-membres à échanger des informations, des moyens financiers bien trop limités ainsi qu'une structure bureaucratique trop faible.

Le bilatéralisme au cœur de la stratégie énergétique chinoise en Asie centrale

Dans un premier temps, une analyse du travail accompli ainsi que des différents accords conclus depuis sa fondation nous force de constater que la signature d'un accord multilatéral dans le domaine de l'énergie, au sein de l'OCS, serait difficilement réalisable. En effet, le fait que les accords conclus parmi les États-membres jusqu'à présent ne constituent pas le fruit de l'OCS, mais plutôt de négociations bilatérales nous indique qu'ils auraient quant même été

⁷⁶ Artyom Matusov, « Energy Cooperation in the SCO: Club or Gathering », *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 5, No.3 (2007), p. 83.

⁷⁷ *Idem*.

conclus sans l'existence de l'OCS. D'ailleurs, l'accord à la base même de la création de l'OCS, soit le Traité de Shanghai de 1996, a lui-même été négocié de façon bilatérale entre la Chine et chacun des États d'Asie centrale et la Russie. Il consistait en fait de quatre accords bilatéraux distincts visant à renforcer la confiance dans le domaine militaire dans les zones frontalières entre la Chine et la Russie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan. De plus, d'un point de vue énergétique, ce qui ressort de la littérature est qu'avec toutes les actions entreprises par la Chine afin de sécuriser ses approvisionnements en hydrocarbures et ses marchés à travers le monde, avec ou sans l'OSC, la Chine aurait trouvé un moyen de pénétrer la région pour parvenir à ses fins. Ainsi, il apparaît clairement que la plateforme de l'OCS n'est aucunement essentielle à l'atteinte des objectifs énergétiques de la Chine en Asie centrale. En ce qui concerne les capacités de la Chine à s'approvisionner en énergie sur base d'accords bilatéraux, il ne suffit que de regarder comment la Chine parvient à investir ainsi qu'à s'approvisionner dans plusieurs pays d'Afrique, bien qu'elle ne partage aucune plate-forme commune du type de l'OCS avec eux, pour comprendre qu'elle en est entièrement capable.

Despite rhetoric about multi-polarity, China has thus far shunned multilateral discussions within the SCO about its access to energy, preferring to making bilateral deals with the Central Asia states, Russia, Iran, India or Pakistan, either about acquisition of energy fields and business or the construction of pipelines. The results have been very varied indeed. The SCO, a primary security mechanism, hasn't yet reached its limits as far as energy security is concerned⁷⁸.

Sur ce point, il importe toutefois de souligner que, depuis le sommet de Bichkek d'août 2007, Moscou et les capitales d'Asie centrale ont affirmé leur souhait de vouloir mener des négociations multilatérales dans le domaine énergétique, dans le but de profiter au maximum de l'implantation chinoise dans la région⁷⁹. Ainsi, il existe tout de même une volonté des membres de l'OCS à coopérer dans le domaine énergétique, mais elle n'inclut toutefois pas la Chine.

⁷⁸ Thrassy N. Marketos, *China's Energy Geopolitics: The Shanghai Cooperation Organization and Central Asia*. New York : Routledge Contemporary China Series, 2009, p. 126.

⁷⁹ Peyrousse, *loc.cit.*, p. 7.

Le potentiel raté de l'OCS

La deuxième raison pour laquelle la création d'un Club de l'énergie efficace au sein de l'OCS s'avère peu probable, réside dans le fait que l'OCS n'est pas parvenue à résoudre des problèmes pour lesquels elle semblait vouée et aurait pu être d'une grande utilité. À titre d'exemple, quoi de mieux que le cas de l'oléoduc Atasu-Alashankou, reliant le Kazakhstan à Chine, pour démontrer l'incapacité de l'OCS à chapeauter les négociations de la région dans le domaine énergétique. En effet, une fois l'oléoduc opérable, le Kazakhstan fut incapable de fournir à la Chine les quantités de pétrole qu'il lui avait promise ainsi que de rentabiliser au maximum les investissements de la Chine dans cet oléoduc. Or, une compagnie pétrolière russe (Rosneft) a alors démontré son intérêt à fournir à la Chine ce que le Kazakhstan était incapable de lui fournir. Si l'OCS se dotait d'un Club de l'Énergie, coordonner des négociations tripartites de ce genre serait un rôle qui lui reviendrait. Toutefois dans ce cas-ci, un an et demi après la proposition russe, aucune procédure au sein de l'OCS n'avait été entamée afin d'en venir à un compromis.

Les obstacles à une plus grande coopération

Troisièmement, l'une des principales raisons qui nous amène à douter du potentiel que pourrait avoir un Club de l'énergie au sein de l'OCS constitue le comportement nuisible de certains de ses États-membres. La Russie et la Chine étant en compétition pour la maîtrise des ressources énergétiques centre-asiatiques, on peut se douter que la présence russe dans la région ne constitue pas un facteur positif pour le gouvernement chinois. D'ailleurs, plusieurs de ses actions visent à s'opposer à tout instrument de coopération et de coordination qui comprendrait la Chine. En plus de ne pas être très coopérative dans la conclusion de nouvelles ententes avec la Chine dans le domaine de l'énergie, la Russie tente également de mettre des bâtons dans les routes au gouvernement chinois dans l'élaboration de ses projets. À titre d'exemple, figure cet accord conclu entre la Russie, le Turkménistan et le Kazakhstan,

en mai 2007, concernant la construction d'un gazoduc reliant le Turkménistan à la Russie⁸⁰. Bien que le Turkménistan ne soit pas membre de l'OCS, il constitue un acteur important du jeu énergétique en Asie centrale et fut d'ailleurs invité au sommet annuel de 2007. Ce gazoduc prévoyait le transport de 10 milliards de m³ de gaz naturel par année à compter de 2009-2010⁸¹. Seulement un mois plus tard, le Turkménistan annonçait déjà qu'il souhaitait augmenter ses exportations de gaz naturel envers la Russie de 50 %. Bien que la conclusion de ces accords était une bonne nouvelle pour les États européens qui voyaient du coup leur accès au gaz naturel croître toutefois, ils venaient minimiser les efforts qu'avait fait le gouvernement chinois pour la construction du gazoduc reliant le Turkménistan à la Chine, dont les bases avaient déjà été posées⁸². En effet, le problème réside dans le fait que le Turkménistan ne peut produire beaucoup plus que les 80 milliards de m³ qu'il produisait en 2007⁸³. De ce fait, il apparaissait difficile de voir comment le Turkménistan pourrait remplir ses engagements envers la Chine, considérant qu'il possède déjà un gazoduc le reliant à l'Iran. Ainsi, la Chine devra faire face à l'entêtement de la Russie dans le cadre de ses projets de coopération énergétique avec l'Asie centrale. Ceci nous confirme donc le malaise russe quant à un accès direct chinois aux ressources énergétiques centrasiatiques. Enfin, pour les raisons que nous venons d'évoquer, si une sorte de coordination ou de coopération énergétique voit le jour dans la région, ce sera au détriment de la Chine.

Pas pour tout de suite...

Ainsi, rien ne laisse présager que la création d'un Club de l'énergie ou toute forme de coopération et de coordination dans le domaine de l'énergie ne constitue une bonne option pour la Chine. Fort est à parier que les négociations bilatérales entre la Chine et les États d'Asie centrale seront la voie privilégiée dans l'atteinte de ses objectifs de sécurité

⁸⁰ Matusov, *loc.cit.*, p. 92.

⁸¹ « Russian, Turkmen, Kazakh Leaders Agree on Caspian Pipeline », *Radio Free Europe/ Radio Liberty*, May 12, 2007, [En ligne]. <http://www.rferl.org/content/article/1076429.html> (page consultée le 10 octobre 2011).

⁸² Matusov, *loc.cit.*, p. 92.

⁸³ *Idem*.

énergétique dans la région. De plus, certains observateurs croient que pour que l'OCS agisse en véritable véhicule de la sécurité énergétique dans la région de l'Eurasie, il faudra que l'organisation s'ouvre davantage aux États-Unis, notamment en lui octroyant le statut de pays observateur⁸⁴.

1.8 Conclusion

Comme nous venons de le voir, l'intérêt de la Chine pour les ressources énergétiques du sous-sol centrasiatique répond à de nombreuses préoccupations chinoises en lien avec sa sécurité énergétique d'une part, et en lien avec ses intérêts politiques et économiques d'autre part. L'analyse des intérêts de l'Empire du Milieu en Asie centrale s'avérerait fondamentale avant d'aborder le processus décisionnel chinois en matière de politiques énergétiques, puisque ce sont principalement eux qui vont influencer les décisions des différents acteurs relevant du secteur énergétique lorsque vient le temps d'élaborer des projets énergétiques en Asie centrale. Maintenant que les bases des relations sinocentrasiatiques ont été posées, il est temps de se transporter sur la scène politique nationale de la Chine afin d'entamer le deuxième volet de notre étude.

⁸⁴ Marketos, *op.cit.*, p. 127.

CHAPITRE II

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL CHINOIS EN MATIÈRE DE POLITIQUES ÉNERGÉTIQUES

2.1 Un système à plusieurs failles

Puisque l'objectif ultime de notre étude consiste à faire la lumière sur le processus décisionnel chinois dans le secteur énergétique dans le cas des principaux projets développés entre la Chine et l'Asie centrale, il s'avère à présent primordial de plonger au cœur des mécanismes décisionnels du système politique chinois. Pour ce faire, notre attention se portera dans un premier temps sur les principales institutions du système politique chinois d'un point de vue plus général, puis nous nous concentrerons dans un deuxième temps sur le processus décisionnel chinois dans le secteur énergétique. Nous verrons alors plus précisément son fonctionnement ainsi que le niveau d'influence exercée par chacun des acteurs. Enfin, nous appliquerons le modèle de l'autoritarisme fragmenté, lequel sera préalablement expliqué, au processus décisionnel chinois du secteur énergétique.

Nous avons vu dans le premier chapitre que la plupart des pays, dont la Chine, définissent la sécurité énergétique comme étant *l'assurance d'un approvisionnement adéquat, abordable et fiable*. Dans le cas chinois, une grande attention est portée à la fiabilité de ses approvisionnements en pétrole afin d'assurer la croissance économique du pays. Toutefois, une analyse approfondie du secteur énergétique chinois nous apprend que les approvisionnements en pétrole de la Chine ne sont, en réalité, qu'une dimension des préoccupations chinoises liées à la sécurité énergétique et que la capacité des institutions

nationales à gérer le domaine énergétique s'avère fort plus préoccupante⁸⁵. Les institutions énergétiques sont essentielles afin de répondre adéquatement aux défis de sécurité énergétique auquel fait face le pays, que ce soit aux niveaux national ou international. Ces dernières modèlent, gouvernent et contrôlent l'économie énergétique d'un pays, et leur structure détermine la capacité qu'aura l'industrie énergétique nationale à préserver sa sécurité énergétique.⁸⁶ Plus concrètement, il s'agit de voir si les institutions sont en mesure d'établir et d'implanter une stratégie énergétique nationale cohérente, capable de répondre aux besoins en ressources énergétiques toujours plus grandissants du pays. Or, une revue de la littérature portant sur le sujet nous amène rapidement à constater que la structure institutionnelle actuelle du gouvernement chinois n'est pas en mesure d'affronter les défis énergétiques chinois du 21^e siècle.

2.1.1 Un système marqué par ses origines

Avec le temps, une grande confusion organisationnelle s'est installée à tous les niveaux du système énergétique chinois, ce qui résulte de ses origines très complexes⁸⁷. En effet, l'industrie énergétique moderne de la Chine a été modelée par la structure économique de l'Union soviétique et adaptée à la situation particulière de la Chine⁸⁸. Ces deux facteurs déterminants ont laissé place à un système de gestion gouvernemental formé d'institutions verticales (*tiaotiao*) et horizontales (*kuaikuai*).

Les institutions verticales comprennent les commissions telles que la Commission nationale du développement et de la réforme (CNDR) ainsi que la Commission d'État pour l'économie et le commerce (CEEC). Ces deux commissions se doivent d'intégrer les politiques énergétiques à travers les autres facettes de l'économie chinoise, ce qui ne s'avère pas

⁸⁵ Bo Kong, « Institutional Insecurity », *China Security*, Summer 2006, p. 64.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 64.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 65.

⁸⁸ *Idem.*

toujours facile. Également inclus dans cette catégorie d'institutions, les ministères responsables d'industries du secteur énergétique telles que le charbon, l'électricité, le pétrole et le nucléaire. À noter que les organes du gouvernement tant aux niveaux local et central sont inclus dans cette catégorie d'institutions.

De l'autre côté, les institutions horizontales comprennent les ministères qui ne font pas directement partie du secteur énergétique, mais qui détiennent certaines responsabilités relativement à certains aspects des politiques énergétiques, et ce tant au niveau local que central, tels que le Ministère des Finances (MOF) et le Ministère des Chemins de fer (MOR)⁸⁹. Les institutions verticales ont été conçues pour permettre au gouvernement central d'exercer un contrôle sur les industries-clés du domaine énergétique alors que les institutions horizontales proviennent de l'influence de la structure gouvernementale du domaine énergétique utilisée par l'Union soviétique. D'ailleurs, sur ce point, Kong nous apprend que cette structure horizontale sépare volontairement l'exploration énergétique, la production, le transport, la raffinerie, la distribution et le commerce en diverses sections, ce qui crée un amalgame d'institutions fragmentées plutôt qu'intelligemment intégrées les unes aux autres.

De ce fait, l'ensemble des institutions énergétiques chinoises manque de constance et de cohérence dans leur gestion des affaires énergétiques du pays. Ainsi, depuis que le pays est passé d'un système d'économie planifiée à un système d'économie de marché, les institutions verticales et horizontales ont fait face à une série de transformations qui ont consisté en une restructuration des industries énergétiques du pays et en une réforme institutionnelle. En effet, depuis 1949, l'industrie énergétique de la Chine est passée par plusieurs rondes de restructuration, le gouvernement cherchant l'équilibre parfait entre les avantages d'un système centralisé et ceux d'un système décentralisé⁹⁰. Ces rondes de restructuration ont été marquées par l'adoption de mesures ne faisant pas l'unanimité au sein des institutions énergétiques ainsi que par des renversements de situations, ce qui témoignait

⁸⁹ *Idem*

⁹⁰ *Ibid.*, p.66.

de l'hésitation du gouvernement central entre l'exercice d'un fort contrôle et une déréglementation du secteur énergétique chinois⁹¹. Mis à part trois brèves périodes durant lesquelles une seule institution était responsable de la stratégie énergétique du pays, la Chine n'a jamais disposé d'institution centrale capable de gérer efficacement le secteur énergétique, délaissant ainsi l'autorité aux différents ministères responsables d'industries distinctes du secteur énergétique⁹². Conséquemment, en l'absence d'un organe gouvernemental à la tête du processus décisionnel énergétique, aucune stratégie énergétique nationale sur le long terme n'a vu le jour en Chine, chaque politique énergétique avancée étant toujours le fruit d'efforts ponctuel d'une industrie énergétique en particulier.

2.2 Le modèle théorique utilisé

Après consultation de la littérature relative aux théories des processus décisionnels pouvant s'appliquer au système politique chinois, on remarque que trois modèles principaux ont retenu l'attention des chercheurs depuis qu'ils se sont intéressés au processus décisionnel chinois. Il s'agit du modèle rationaliste et du modèle du pouvoir (*power model*), élaborés au courant des années 70, ainsi que le modèle de l'autoritarisme fragmenté, élaboré dans les années 80. Le modèle de l'autoritarisme fragmenté, élaboré par Lieberthal et Oksenberg est, selon nous, le modèle le plus représentatif du processus décisionnel chinois en générale et davantage lorsqu'il est question de politiques énergétiques. L'autoritarisme fragmenté postule qu'en dessous du sommet de l'appareil étatique chinois, le système politique est verticalement et horizontalement fragmenté. Il est fragmenté verticalement lorsqu'il s'agit d'unité administrative fonctionnelle (*tiao*) et horizontalement lorsqu'il est question d'unité géographique (*kuai*). À noter que cette fragmentation résulte en partie des rondes de décentralisation bureaucratique s'étant déroulées au début de la période de réformes et d'ouverture (1978-1993).

⁹¹ *Ibid.*, p.66

⁹² *Idem.*

2.2.1 L'autoritarisme fragmenté et ses concepts

Afin d'être en mesure de bien appliquer ce modèle au processus décisionnel des politiques énergétiques chinoises dans le cas de l'Asie centrale, il importe d'abord et avant tout de bien définir les concepts-clés qui soutiennent ce modèle. Selon les défenseurs du modèle de l'autoritarisme fragmenté, il existerait trois dimensions aux études portant sur la décentralisation du pouvoir : 1) l'intégration des valeurs, 2) la distribution structurelle des ressources et de l'autorité et finalement, 3) le processus décisionnel et l'implantation des politiques. Or, puisque le modèle de l'autoritarisme fragmenté met davantage l'accent sur les deux dernières dimensions, ce sont les deux dernières que nous privilégierons pour les besoins de notre étude.

2.2.1.1 La distribution structurelle de l'autorité

Premièrement, en ce qui concerne la deuxième dimension du modèle de l'autoritarisme fragmenté, soit celle de la distribution structurelle des ressources et de l'autorité, deux concepts majeurs de cette dimension, soit celui de la structure politique et de l'autorité du gouvernement chinois nous permettront de mettre en relief cette fragmentation du système décisionnel chinois. La structure politique détermine la répartition formelle de l'autorité en ce qui a trait au processus de décision. L'appareil bureaucratique chinois est divisé en une multitude de systèmes fonctionnels (*xitong*), intégrés de façon verticale, comprenant plusieurs unités administratives fonctionnelles. Il revient à chaque ministère ou commission de présider leur propre système administratif, souvent divisé en plusieurs secteurs. Selon Lieberthal et Oksenberg, c'est la structure du système politique chinois qui définit clairement la hiérarchie de l'autorité. La structure du système politique chinois comprend la direction suprême du pays au sommet, qui elle entretient des liens avec certains individus clés

responsables de ministères opérant verticalement, du centre jusqu'à la périphérie⁹³. Les commissions qui s'occupent en grande partie de la coordination se retrouveraient au sommet de cette pyramide ministérielle. Évidemment, chacun des acteurs de cette pyramide accorde une grande importance à sa mission respective ce qui, étant donné cette structure formelle, occasionne des problèmes de coordination et favorise la compétition entre les acteurs⁹⁴. Si l'on se fie à la structure du gouvernement chinois, ce sont les dirigeants du centre qui devraient avoir la capacité de dicter l'agenda national et de veiller à ce que les différents acteurs du système politique chinois travaillent bien ensemble. Toutefois, alors que sur papier cette chaîne de commandement hiérarchique apparaît unifiée, en réalité, elle s'avère divisée, segmentée et stratifiée⁹⁵. S'intéresser au système politique chinois peut nous aider à comprendre comment chacun des acteurs du système peut ou ne peut pas remplir ses obligations or, il n'existe pas de façon précise de calculer l'autorité d'un groupe de dirigeants ou d'une institution. Cependant, il s'avère possible de faire des déductions en se basant sur la structure formelle de l'autorité ainsi qu'en analysant leurs degrés d'influence.

Le centre versus la périphérie

L'une des plus importantes fragmentations du système politique chinois constitue celle qui sépare le centre de la périphérie. Par centre (*zhongyang*), nous entendons le niveau national et par périphérie (*difang*) nous entendons les provinces, les municipalités et les comtés. Les relations entre le centre et la périphérie ont été l'objet de plusieurs réformes puisque les dirigeants semblent constamment à la recherche d'un équilibre entre l'unité nationale et l'autonomie des provinces. Les relations entre le centre et les provinces sont caractérisées par de longues et intenses négociations, chaque partie faisant valoir ses intérêts. Le contrôle exercé du gouvernement national sur les provinces diffère grandement d'une province à l'autre, tout comme le pouvoir de négociations des provinces avec le centre⁹⁶. En fait, le

⁹³ Kenneth Lieberthal et Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1988, p. 137.

⁹⁴ *Idem*

⁹⁵ *Idem*

⁹⁶ *Ibid.*, p. 139.

pouvoir de négociation des provinces dépend de plusieurs facteurs tels que, sa prospérité, sa signification stratégique, son réseau de contacts, son ambition et de ses dirigeants.

Les rangs bureaucratiques

Une autre source de fragmentation du système politique chinois constitue son système de rangs ou de grades. En Chine, chaque unité, qu'elle soit gouvernementale, du Parti ou d'une entité corporative, possède un rang. Ce système permet donc à chaque unité d'évaluer son statut comparativement aux autres unités. À titre d'exemple, les ministères et les provinces sont de rangs équivalents, tout comme les bureaux et les départements provinciaux. De cette catégorisation de chacune des unités du système, résulte un problème majeur. Puisque deux unités de même rang ne peuvent exercer leur autorité l'une sur l'autre, seulement une unité de rang plus élevé pourra forcer ces deux unités à s'entendre. Or, il apparaît que seules quelques commissions détiennent l'autorité suffisante pour forcer les ministères à coopérer.

Dans bien des cas, assurer la coordination entre ces différents systèmes s'avère une lourde tâche puisque les intérêts de chacun des systèmes divergent souvent. Puisque le concept de coordination reviendra régulièrement tout au long du présent chapitre, nous tenons à le définir. Nous avons choisi d'emprunter la définition de I.M.Destler puisqu'elle met l'accent sur le processus décisionnel et l'implantation des politiques.

Coordination involves above all 1) the management of policy decision processes so that trade-offs among policy interests and goal are recognized, analyzed, and presented to the president and the other senior executives before they make a decision and 2) the oversight of official actions, especially those that follow major high-level decisions, so that these actions reflect the balance among policy goals that the president and his responsible official have decided upon⁹⁷.

De plus, selon Lieberthal et Oksenberg⁹⁸, la structure de l'autorité à l'intérieur de la haute direction du gouvernement chinois (ce qu'on appelle le centre) se divise en quatre sous-groupes : 1) un groupe restreint de vingt-cinq à trente-cinq hauts dirigeants du pays qui

⁹⁷ I.M. Destler, *Making Foreign Economic Policy*, Washington, D.C, The Brookings Institutions, 1980, p. 8.

⁹⁸ Lieberthal, Kenneth et Michel Oksenberg. 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures and Processes*. Princeton (New Jersey): Princeton University Press, 445p.

élabore les politiques nationales du pays; 2) un groupe d'employés, de groupes, de centres et d'instituts de recherche établissant un lien entre l'élite du pays et le reste de la bureaucratie; 3) les commissions et ministères du Conseil des affaires d'État qui détiennent un statut de superministère et qui coordonnent les activités des ministères et des provinces; 4) les ministères qui implantent les politiques. Tout dépendant du palier dans lequel se retrouve chacun des acteurs, différentes pressions et influences forgeront le comportement des dirigeants. Cette structure de l'autorité fait en sorte que tout projet majeur ou toute politique importante doit avoir la coopération de plusieurs unités bureaucratique, qui eux-mêmes sont déjà coincés à l'intérieur d'une autre chaîne d'autorité. Cet état des faits, notent les auteurs de ce modèle, comporte trois conséquences majeures. Premièrement, le projet en question tend à monter dans la hiérarchie afin d'attirer l'attention d'un organe gouvernementale qui dispose du pouvoir nécessaire afin de pouvoir rallier plusieurs parties à la cause. Ainsi, il apparaît qu'un simple ministère ou province ne parvient que rarement à soutenir et donner naissance à un projet ambitieux ou à une politique importante. Deuxièmement, cette fragmentation de l'autorité exige que des efforts colossaux soient faits à chaque niveau du processus décisionnel pour atteindre un consensus de base qui permettra de faire avancer le projet. Ainsi, chacun des acteurs se retrouve donc en mesure de bloquer l'adoption ou la mise sur pied d'un projet majeur. Finalement, cette lourde fragmentation de l'autorité exige qu'un ou plusieurs dirigeants soutiennent dynamiquement l'idée d'un projet ou d'une politique importante, dans le but de surmonter les embûches rencontrées aux échelons inférieurs.

2.2.1.2 Le processus décisionnel

Deuxièmement, l'autre dimension qui nous intéresse de la décentralisation du pouvoir de l'autoritarisme fragmenté est celle du processus décisionnel. Ce dernier est ainsi décrit par Lieberthal :

The process is protracted, with most policies shaped over a long period and acquiring a considerable history that is well known to many of the participants; it is disjointed, with key decisions made in a number of different and only loosely coordinated agencies and inter-agency decision bodies; and, it is incremental, with policy in reality usually changing gradually (Kenneth Lieberthal, 2002).

Compte tenu de cette fragmentation horizontale et verticale dont nous avons parlé, aux termes de ce modèle, les processus d'élaboration et de mise en place des politiques sont incohérents, contradictoires, graduels et nécessitent des négociations informelles dans le but de créer des consensus parmi les acteurs concernés (cadres et unités bureaucratiques). L'élaboration des politiques est graduelle puisqu'elle peut être modifiée ou influencée à plusieurs niveaux tout au long du processus. En effet, comme nous venons de le voir, tout dépendant de leur importance institutionnelle et de leur capacité à négocier, plusieurs acteurs du système politique chinois peuvent influencer le processus décisionnel d'une politique. Nous entendons ici par politique: « a set of decisions following similar patterns that originate from a process in which various actors interact among each other in response to a perceived problem or concern⁹⁹. » Ainsi, dans le cadre du modèle de l'autoritarisme fragmenté, chacun des acteurs tente de faire valoir ses intérêts, qu'il s'agisse d'une institution gouvernementale ou d'une zone géographique. À noter que l'atteinte d'un consensus est fondamentale dans le processus décisionnel, bien qu'il soit souvent très difficile à obtenir. Le consensus doit être atteint autant verticalement qu'horizontalement.

D'autre part, il importe de souligner que si une série de décisions relatives à une politique a été prise, cela ne signifie pas pour autant qu'elle sera implantée tel que demandé. En effet, chacun des acteurs de la chaîne d'implantation de ladite politique tentera d'interpréter les politiques selon ses intérêts au niveau local et de négocier les termes de la mise en place (ex: allocations fiscales nécessaires). Ainsi, d'un endroit à l'autre, il se peut que la mise en œuvre d'une politique diffère grandement, tout dépendant des fonds qui y ont été attribués et de l'emprise du centre sur la région ou de l'institution. Les négociations se déroulant dans le cadre du processus décisionnel reposent généralement sur l'échange de ressources fiscales ou politiques contre du soutien politique lors de la mise à l'agenda. Elles se déroulent parmi une multitude d'acteurs qu'ils soient fonctionnels ou géographiques et portent principalement sur

⁹⁹ Bo Kong, *China's International Petroleum Policy*, Praeger Security International, California, AVC-CLIO, 2010, p. 3.

le contenu des politiques ainsi que sur les conditions de leur mise en place. Les négociations s'avèrent beaucoup plus ardues lorsque d'importantes ressources sont en jeu ou lorsque les lignes d'autorité formelles ne sont pas clairement établies (ex: entre la Commission nationale de l'Énergie (CNE) et la Commission nationale du développement et de la réforme (CNDR) (pour le contrôle du porte-folio de l'énergie). De plus, le nombre d'acteurs ainsi que l'étendue des négociations dépendent du type de projet (ex: construction d'un pipeline s'étendant sur plusieurs provinces/villes/municipalités) ou encore du problème visé par la politique. L'étendue ainsi que la complexité des négociations font en sorte que le processus décisionnel chinois rencontre souvent des impasses lors de l'élaboration ainsi que des irrégularités lors de la mise en œuvre.

Regardons à présent plus concrètement comment apparaît cette fragmentation de l'autorité au sein du système politique chinois. Pour ce faire, une attention particulière sera accordée à la structure politique de l'autorité ainsi qu'au processus décisionnel afin de valider s'ils correspondent réellement à ceux décrits par le modèle de l'autoritarisme fragmenté.

2.3 Le système politique chinois

Si l'on souhaite réellement saisir le fonctionnement du processus décisionnel chinois en ce qui concerne les politiques énergétiques, il importe dans un premier temps de bien identifier et de comprendre le rôle de chacune des grandes instances et des acteurs à l'intérieur du système politique chinois. D'autant plus que ce dernier est très différent des systèmes politiques occidentaux et surtout, qu'il est reconnu pour être très discret sur son mode de fonctionnement ainsi que sur ses luttes internes. En effet, le PCC et ses fonctions demeurent secrets et le PCC s'efforce toujours de garder un profil bas dans ses interactions avec le monde extérieur. Cette façon d'opérer vient assurément compliquer la tâche à tout chercheur qui souhaite lever le voile sur les dynamiques internes du gouvernement chinois. « The Party

is like God. He is everywhere. You just can't see him¹⁰⁰. » Cette citation d'un professeur universitaire de Pékin en dit long sur l'importance et le mystère entourant le PCC. Néanmoins, le gouvernement chinois se veut de plus en plus transparent depuis le début des réformes et le travail acharné et accumulé des chercheurs chinois et occidentaux a permis de dresser un portrait du fonctionnement de cette boîte noire du pouvoir.

Étant donné ses origines léninistes, nous sommes tentés d'imaginer que le système politique chinois est doté d'une structure hiérarchique rigide et autoritaire alors que dans la réalité, le pouvoir politique chinois est plutôt dispersé, complexe et parfois même très compétitif. Depuis la victoire des forces communistes de Mao Zedong contre le Guomindang en 1949, la Chine continentale a toujours été gouvernée par le Parti communiste chinois. Bien que d'autres partis politiques mineurs existent, il demeure que ces derniers ont tous été préalablement approuvés par le PCC et sont, en réalité, sans réel impact politique. De ce fait, il n'existe aucun autre parti politique solide capable de rivaliser avec le PCC, faisant de la Chine le pays d'un seul parti. Ainsi, puisque le Parti ne laisse place et n'autorise aucune alternative valable, la logique du Parti est circulaire. Malgré tout, le PCC n'est pas toujours capable de dicter et d'implanter ses décisions politiques aux échelons inférieurs du pouvoir. En effet, contrairement à ce que nous serions tentés de croire, le processus décisionnel chinois est fortement influencé par des acteurs non centraux du gouvernement ou de la bureaucratie élargie. Parmi ces acteurs influents, nous retrouvons une petite partie de la bureaucratie ministérielle, les dirigeants locaux et provinciaux, des groupes de recherches et *think tanks* officiels et non officiels, les multinationales, les intérêts privés de certaines compagnies, la communauté universitaire et finalement, les médias et l'opinion publique. Ainsi, le processus décisionnel du gouvernement chinois se retrouve lourdement fragmenté et alors que chacun de ces acteurs cherche à tirer son épingle du jeu, le PCC se doit d'essayer d'imposer sa ligne directrice.

¹⁰⁰ Richard McGregor, *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*, New York, Harper Collins Publishers, 2010, p. I.

De plus, dans le but de brouiller les cartes davantage, certains facteurs influents du processus décisionnel chinois s'ajoutent au tableau. À titre d'exemple, certaines affiliations personnelles, idéologiques ou géographiques peuvent jouer un rôle important dans la prise de décision en absence d'encadrement institutionnel formel. Ainsi, que ce soit parce que certaines personnes possèdent une histoire ou des valeurs communes ou bien parce qu'ils partagent des liens régionaux, des individus appartenant à différents niveaux ou secteurs du gouvernement peuvent créer des alliances afin de faire pencher une décision en leur faveur. Toutefois, cette dimension s'avère plus difficile à discerner puisque la position des individus sur une question n'est pas toujours dévoilée au grand jour. Il apparaît alors plus difficile de percevoir le poids que ces alliances personnelles peuvent parfois peser dans la balance. Voilà pourquoi, aux fins de notre présente étude, nous nous en tiendrons principalement à l'analyse de la dynamique présente entre les différents acteurs en tant qu'entités organisationnelles et n'analyserons pas les relations entre individus, à moins qu'elles ne s'avèrent publiques et qu'elles aient joué un rôle déterminant dans le processus décisionnel.

2.3.1 Les principaux piliers du système politique chinois

Le système politique chinois s'appuie d'abord et avant sur deux grandes institutions parallèles, quoique mutuellement intégrées l'une à l'autre. D'une part, nous retrouvons le Parti communiste chinois (PCC), dirigé par le Bureau politique ainsi que le Comité central. D'autre part, nous retrouvons tout l'appareil gouvernemental, semblable au modèle que les institutions démocratiques occidentales utilisent. Il est dirigé par le premier ministre qui lui préside le Conseil des affaires d'État et le Cabinet. Le dirigeant du PCC constitue le secrétaire général du parti, siège étant occupé par Hu Jintao depuis 2002, mais il est collectivement géré par le Comité permanent du Bureau politique du PCC. Quant au gouvernement, c'est le Conseil des affaires d'État qui en détient les rênes et c'est actuellement Wen Jia-bao, qui en est à sa tête depuis 2003. Ces deux institutions constituent la base du système politique chinois et la compréhension de leurs structures et fonctionnements s'avère fondamentale pour bien saisir la dynamique du système politique

chinois. À noter que le corps du système politique chinois est souvent décrit comme un trinôme dont l'armée constitue la troisième branche (Parti-administration-armée (*dang zheng jun*)). Bien qu'elle soit subordonnée au PCC, son influence dans la vie politique est considérable quoique de moins en moins grande¹⁰¹. Nous ne pousserons pas plus loin notre description de ce troisième pilier du système politique chinois, puisqu'il n'est pas directement concerné par l'élaboration des politiques énergétiques du pays.

Le Parti communiste chinois (PCC)

Le PCC se trouve au cœur de la direction des affaires du pays. En fait, la plupart des enjeux et questions cruciales pour le développement de la Chine y sont tous discutés. Depuis ses tout débuts en 1921, le Parti communiste chinois s'est toujours inspiré du principe de « centralisme démocratique » pour établir ses politiques¹⁰². Il constitue en fait le système fondamental des décisions stratégiques du Comité central du PCC. Selon les *Statuts du PCC*, toute question d'importance majeure devrait être décidée collectivement, après discussions, par le comité du Parti et ceci, conformément aux principes de direction collective du centralisme démocratique, de délibération en petits comités et de prise de décision. En théorie, le centralisme démocratique du PCC autorise les discussions et débats portant sur une politique à être appliquée par la base du Parti, mais exige toutefois un support indéniable de ses membres une fois cette même politique adoptée¹⁰³. En pratique, ce principe fait en sorte que les fonctionnaires subalternes ne peuvent commenter ou discuter des politiques que dans leurs phases d'élaboration. Le Parti obéissant plutôt à des normes ultra hiérarchiques.

Les entités les plus importantes du PCC, en termes de pouvoir politique et de processus décisionnel, constituent le Bureau politique et son Comité permanent, composé d'environ une

¹⁰¹ Jean-Pierre Cabestan, *Le système politique de la Chine populaire*, Coll. « Que sais-je? », Paris, Presses Universitaires de France, 1994, p. 82.

¹⁰² « Centralisme démocratique : système fondamental de décision », *Beijing Information e-Magazine*, [En ligne]. http://french.beijingreview.com.cn/magazine/2011-06/17/content_373099.htm (page consultée le 10 décembre 2011).

¹⁰³ Michael F. Martin. « Understanding China's Political System », *Congressional Research Service*, April 14, 2010, p. 3.

vingtaine de dirigeants les plus influents du Parti. C'est en effet le Bureau politique, dirigé par le secrétaire général du Parti, qui se retrouve à la tête du processus décisionnel du PCC. Toutefois, sa petite taille ainsi que ses rencontres plus ou moins régulières, soit sur une base mensuelle, nous laissent croire qu'il intervient dans le processus décisionnel que lorsqu'il s'agit de décisions de la plus grande importance : changement de politique majeur, gérer des urgences nationales, besoin de l'appui de la direction du parti pour faire passer une politique particulière, etc.

Il existe un organe encore plus important que le Bureau politique au sein du PCC et il s'agit du Comité permanent du Bureau politique, formé d'un groupe d'entre cinq et neuf membres de l'élite du PCC, tout dépendant des générations et des besoins du Parti. Il est présidé depuis 1982 par le secrétaire général du Comité central et est composé des dirigeants suprêmes et des principaux chefs de factions du pays. Les membres du Comité permanent se réunissent sur une base hebdomadaire et toutes les décisions y sont prises par consensus. De plus, il semblerait que les rencontres et contacts informels entre ses membres sont encore plus fréquents¹⁰⁴. Le Comité permanent est donc en mesure de prendre des décisions rapidement. Ce sont ces derniers qui détiennent véritablement le pouvoir politique à l'intérieur du PCC.

En ce qui concerne la discipline de parti, les politiques du Parti sont principalement communiqués aux différents échelons inférieurs par le biais de directives ou de rencontres des comités du Parti. Puisque ces directives ne sont généralement pas accompagnées de consignes portant sur l'implantation de ces politiques, les organisations se situant aux échelons inférieurs sont généralement en mesure de résister passivement ou activement ou de réinterpréter les politiques du Parti. Toutefois, le Comité permanent peut prendre certaines mesures pour éviter que ce genre de situation ne se produise. À titre d'exemple, il peut envoyer une « équipe de travail » pour enquêter ou pour assister les organisations locales dans l'implantation d'une politique. De plus, puisqu'il existe de fortes chances que les

¹⁰⁴ Jean-Pierre Cabestan, *Le système politique de la Chine populaire*, Coll. « Que sais-je? », *op.cit.*, p. 50.

membres du Parti responsables de ces organisations soient démis de leurs fonctions s'ils ne respectent pas les politiques de ce dernier, ces officiels demeurent généralement fidèles à sa volonté¹⁰⁵.

Le reste de la structure officielle du Parti consiste en différents comités et congrès divisés parmi les différents niveaux géographiques: local, municipal ou provincial. Il faut savoir que l'entité la plus importante de cette structure politique constitue le Congrès national du Parti, qui lui, se réunit tous les cinq ans afin de déterminer la direction politique que souhaite prendre le pays et d'élire les nouveaux membres du Bureau politique. Le Congrès du PCC rassemble entre 1500 et 2000 délégués. Bien que les pouvoirs du Congrès soient officiellement très larges en réalité, ils exercent une influence limitée sur le processus de décision politique, se réunissant rarement plus de dix jours¹⁰⁶. En effet, les modifications qu'ils apportent aux textes qui leur sont présentés sont généralement mineures. À noter que ce sont les membres du Congrès national qui élisent les membres du Comité central (CC) qui lui, se réunit entre les différentes sessions du Congrès. Leur liberté de choix lors de l'élection du CC est toutefois restreinte. Ce dernier est élu pour une durée de cinq ans et n'a guère plus de pouvoir décisionnel que le Congrès national. Il se réunit une à deux fois par an sur convocation du Bureau politique et rassemble les quelque 300 principaux responsables du pays. Dans les faits, le CC constitue plus un symbole d'unité et une instance de ratification qu'un véritable centre de pouvoir¹⁰⁷.

Une autre institution politique importante du Parti constitue le Secrétariat qui se situe hiérarchiquement juste en dessous du Bureau politique. Il est responsable des activités quotidiennes du Parti et d'implanter les décisions prises au cœur du Bureau politique et de son Comité permanent. Ses membres se concentrent principalement sur la gestion des

¹⁰⁵ Le système d'évaluation des cadres se fait en fonction du respect par les cadres du PCC des objectifs dits prioritaires.

¹⁰⁶ Jean-Pierre Cabestan, *Le système politique de la Chine populaire*, THÉMIS, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, p. 239.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 240.

ressources humaines. Son rôle est plus administratif et ne se situe pas au cœur du processus décisionnel du PCC.

Conséquemment à cette fragmentation du système, plusieurs centres de pouvoir et d'influence existent et il manque une structure d'encadrement des politiques économiques et industrielles¹⁰⁸. Jusqu'à maintenant, la Chine n'est pas parvenue à mettre sur pieds un « superministère » capable de superviser adéquatement les diverses institutions du secteur énergétique. Une telle fragmentation pourrait rapidement mener à l'effondrement du gouvernement s'il n'existait pas en Chine certains instruments de gouvernance rassembleurs tel que le PCC. En effet, Le Parti est intimement lié à toutes les agences gouvernementales, à partir du centre jusqu'au niveau des villages ainsi qu'aux entreprises d'État. D'ailleurs, l'armée est même subordonnée au Parti plutôt qu'au gouvernement. Ainsi, il apparaît que le PCC est impliqué de près ou de loin dans tout processus décisionnel de toute politique d'importance majeure.

Par ailleurs, il importe de souligner que le PCC s'étend de façon très large et hiérarchique à travers un réseau d'organisations qui rejoint plusieurs sphères de la société (universités, écoles, *think tank*, entreprises d'État, entreprises privées, compagnies étrangères) parmi lesquelles il n'est pas rare de retrouver un comité du PCC. Il s'agit en fait d'une manière pour ces organisations de tenter d'influencer les décisions ou les politiques du gouvernement en leur faveur. À noter qu'en 2009, le nombre de membres du Parti communiste chinois à l'échelle du pays s'élevait à 75 millions, ce qui correspond à 1/12 de la population adulte chinoise¹⁰⁹. La grandeur et l'ampleur du Parti communiste chinois sont donc énormes et uniques. Il ne faudrait pas les sous-estimer.

¹⁰⁸ Philip Andrew-Speed, « The Institutions of Energy Governance in China », Note de recherche de l'IFRI, January 2010, p. 24, [En ligne]. http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5842&id_provenance=97 (page consultée le 10 septembre 2011).

¹⁰⁹ McGregor, *op.cit.*, p.xiv.

L'appareil étatique

La deuxième institution majeure du système politique chinois constitue tout l'appareil étatique. La structure de l'appareil étatique comprend une double structure. D'un côté, nous retrouvons un système d'organisations ministérielles et de l'autre, nous retrouvons tout un système d'organisations géographiquement établies. Le système ministériel est généralement organisé par secteur d'activité par exemple : le Ministère du Commerce, le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère de la Santé publique, etc. À ces ministères se rajoutent plusieurs agences et commissions spéciales incluant différents bureaux de grande importance. À noter ici que les commissions jouissent d'un statut supérieur à celui des ministères. De plus, selon la constitution, la plus haute instance administrative du gouvernement constitue le Conseil des affaires d'État qui agit en tant que cabinet du gouvernement. Le Conseil des affaires d'État est composé du président, du vice-président, des conseillers du gouvernement, de son secrétaire général, des ministres responsables des ministères et commissions, du gouverneur de la Banque de Chine ainsi que du réviseur-comptable du Bureau national des vérifications des comptes. Il chapeaute donc, en quelque sorte, les différents commissions et ministères. L'autorité suprême du Conseil des affaires d'État repose sur le premier ministre, actuellement Wen Jiabao. Le Conseil des affaires d'État se réunit généralement sur une base mensuelle. C'est toutefois le Comité permanent du Conseil des affaires d'État qui gère l'administration de façon quotidienne en se réunissant deux fois par semaine. Bien qu'ils soient subordonnés au Conseil des affaires d'État ainsi qu'au PCC, les différents ministères et commissions ont également un rôle à jouer dans le processus décisionnel de par leur rôle d'interprétation et d'implantation des politiques du gouvernement chinois. Les ministères sont divisés d'une part de façon hiérarchique parmi les différents niveaux bureaucratiques, au niveau local et provincial d'une part et d'autre part, par secteur dont ils ont la responsabilité¹¹⁰. Les ministères et les commissions forment le sommet de la bureaucratie chinoise. La différence entre les deux types d'institutions n'est pas très claire. Si les premiers sont dans les textes hiérarchiquement supérieurs aux seconds, certaines commissions (plan,

¹¹⁰ Martin. *loc.cit.* p. 8.

économie, commerce) sont considérées comme plus importantes que la plupart des ministères¹¹¹. La distinction entre les deux dépend avant tout de la nature et de la mission de leur administration¹¹². Alors que les ministères ont une compétence spécialisée, limitée à un secteur d'activité donné et sont organisés de manière centralisée, les autres doivent coordonner l'action de plusieurs départements administratifs¹¹³. Les ministères fonctionnent en tant qu'entité distincte, sous la supervision du ministre, qui agit comme chef exécutif de son ministère. Toutefois, puisque l'avenir politique des hauts placés du ministère est étroitement relié à sa capacité à préserver les intérêts du ministère, leurs actions vont généralement dans ce sens.

L'autre partie essentielle de l'appareil étatique repose sur un système géographiquement divisé selon les différents niveaux du pouvoir (provinces, municipalités, districts, cantons et villages). C'est le Congrès national du peuple qui agit en tant qu'organe suprême de la puissance de l'État et qui exerce le pouvoir législatif. Le CNP est composé d'environ 3000 députés provenant des différentes provinces, régions autonomes et municipalités, placés directement sous l'autorité du gouvernement central, et de députés élus des forces armées. Ils se réunissent annuellement pour environ 15 jours, à travers desquels ils doivent décider officiellement des politiques du gouvernement. Le Congrès national du peuple élit officiellement le président de la République populaire de Chine, le premier ministre ainsi que les officiers du Cabinet. Cette façon de procéder permet au gouvernement chinois d'affirmer que ces hauts placés ont été élus dans le cadre d'élections et représentent ainsi la volonté du peuple chinois. En ce qui concerne son pouvoir décisionnel, le rôle du CNP se limite à approuver des décisions prises antérieurement par les dirigeants chevronnés du Parti.

¹¹¹ Cabestan, *Le système politique de la Chine populaire*, op.cit., p. 298.

¹¹² *Idem*

¹¹³ *Idem*

Les autres acteurs politiques importants

En plus des institutions formelles, il existe d'autres acteurs politiques qui influencent considérablement le système politique chinois. Parmi ceux-ci nous retrouvons un nombre croissant de *think tanks* et groupes de recherches sur les politiques, des multinationales chinoises, les compagnies privées ainsi que toute la communauté universitaire qui commente et critique régulièrement les politiques et décisions prises par le gouvernement¹¹⁴. À ces acteurs, il ne faudrait pas oublier de mentionner les médias ainsi que l'opinion publique qui se veulent de plus en plus critiques et indépendants par rapport aux politiques du gouvernement. Il importe toutefois de noter que l'influence exercée par ces acteurs s'effectue généralement de façon très subtile ou cachée alors il s'avère difficile de déterminer à quel degré ils ont influencé le processus décisionnel relié à une politique.

Les *think tanks* et les institutions de recherche sont généralement subventionnés ou affiliés à certaines entités du gouvernement. Ces derniers viennent alors fournir une expertise indispensable aux politiciens, qui manquent souvent de personnel lorsque vient le temps d'élaborer une politique. Ils offrent des analyses ainsi que des recommandations sur de potentielles nouvelles politiques, lois ou règlements et vont même à l'occasion jusqu'à effectuer eux-mêmes le premier jet dudit document légal pour les dirigeants du gouvernement. De plus, puisqu'il les finance, le gouvernement utilise régulièrement ces institutions de recherche afin de présenter et faire valoir la vision de la Chine sur de multiples sujets, dans le cadre de conférences et séminaires à travers le monde. Le rayonnement international ainsi que la très bonne réputation dont elles jouissent en Chine servent les intérêts du gouvernement lorsqu'il souhaite expliquer et défendre ses politiques. Nous avons préalablement évoqué le fait que le PCC constituait l'un des outils rassembleur permettant d'éviter l'effondrement du gouvernement chinois malgré sa fragmentation. Un autre de ses outils « unifiant » constitue les instituts de recherche et les *think tanks* dont le rôle, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ne consiste pas seulement à informer, outiller et à

¹¹⁴ Martin. *loc.cit.*, p. 11.

apporter de nouvelles idées et politiques aux dirigeants¹¹⁵. En effet, ces derniers disposent d'un impressionnant réseau de contacts fort utile qui s'étend à plusieurs sphères du gouvernement, à travers lequel ils peuvent faire circuler leurs idées.

Il y aurait eu ici matière à développer plus en profondeur pour bon nombre d'acteurs. Toutefois, étant donné l'objet de notre étude, nous souhaitons concentrer notre analyse sur les différents pivots du processus décisionnel chinois en matière de politiques énergétiques.

2.4. Bureaucratie de l'énergie

Maintenant que les bases ont été posées, tournons notre regard sur les principaux organes impliqués dans l'élaboration des politiques énergétiques et voyons comment l'autorité s'y retrouve fragmentée. Les acteurs du milieu énergétique intervenant, de près ou de loin, tout au long du processus décisionnel sont nombreux, et leurs capacités à imposer leurs vues varie. Si on se penche sur les facteurs influents du processus décisionnel chinois dans le secteur énergétique, on constate que ce sont principalement le manque d'efficacité des institutions du gouvernement central ainsi que la puissance des compagnies pétrolières nationales qui façonne le processus décisionnel¹¹⁶. En fait, il apparaît que la libéralisation ainsi que la décentralisation du secteur énergétique en Chine, depuis les premiers pas du pays dans l'économie de marché, a procuré beaucoup plus de pouvoir de négociation et de ressources aux compagnies pétrolières nationales. Cet état des faits a donc aggravé le manque de coordination à l'intérieur du secteur énergétique chinois, a accru le nombre d'intérêts divergents parmi les différents acteurs et entravé le développement d'une véritable stratégie énergétique nationale cohérente, dont le pays avait besoin. Conséquemment, les compagnies pétrolières nationales influencent dorénavant de façon remarquable le processus décisionnel chinois en matière d'énergie, tellement que les projets énergétiques chinois

¹¹⁵ Andrew-Speed, *loc.cit.*, p. 28.

¹¹⁶ Erica Downs, « Energy Security Series: China », *The Brookings Foreign Policy Studies*, December 2006, p. 16.

répondent à présent davantage aux intérêts corporatifs des firmes énergétiques plutôt qu'aux intérêts nationaux de l'État chinois¹¹⁷.

L'autorité du secteur énergétique chinois est partagée parmi un grand nombre d'institutions gouvernementales et l'appareil bureaucratique du secteur énergétique a depuis longtemps souffert de problèmes de coordination. Conséquemment, et voyant sa consommation interne ainsi que sa dépendance envers ses importations en pétrole augmenter, la bureaucratie chinoise de l'énergie a, ces dernières années, souvent été l'objet d'intenses débats au sein des hautes sphères politiques du pays. Pour contrer à ces difficultés et afin d'être en mesure d'imposer une politique énergétique unifiée, le Conseil des affaires d'État a finalement décidé de mettre sur pieds, après d'âpres négociations, deux nouvelles instances bureaucratiques en plus de toutes celles existant déjà soient : la création de l'Administration nationale de l'énergie (ANE) en 2008 ainsi que la Commission nationale de l'Énergie (CNE) en 2010.

2.4.1 La Commission nationale du développement et de la réforme (CNDR)

L'autorité au niveau national au sein du secteur énergétique de la Chine est fracturée parmi plus d'une douzaine d'agences gouvernementales. Parmi les agences gouvernementales impliquées dans le processus décisionnel chinois, c'est la CNDR qui apparaît comme étant la plus influente, constituant l'une des plus hautes instances administratives du pays. Toutefois, il faut savoir qu'à l'intérieur même de la CNDR, la responsabilité énergétique y est à nouveau fragmentée puisque cette dernière chapeaute environ 26 bureaux et départements. Elle est chargée de planifier le développement énergétique du pays sur le long terme et d'approuver les investissements pour les projets énergétiques domestiques et internationaux. Cette dernière est aussi responsable d'organiser la mise en place des

¹¹⁷ *Idem*

politiques énergétiques, des stratégies et de la coordination entre les multiples acteurs faisant partie du système énergétique.

De plus, soulignons que c'est la CNDR qui détermine le prix des ressources énergétiques, conservant ainsi une haute main sur le secteur énergétique. Avant que le gouvernement se décide à créer la CNE, c'est la CNDR qui bénéficiait de la plupart des allocations fiscales concernant le secteur de l'énergie. L'entrée de jeu de la CNE prive donc la CNDR d'importantes ressources fiscales, voilà pourquoi elle n'était pas si enthousiaste à sa création. Néanmoins, son pouvoir énergétique n'est pas à négliger puisque son directeur adjoint, Zhang Guobao, constitue également le directeur de l'ANE. Il existe au moins sept bureaux à l'intérieur de la CNDR qui supervise le secteur énergétique, incluant l'ANE. Les autres agences gouvernementales impliquées dans le processus décisionnel du secteur énergétique sont le Ministère de la Terre et des Ressources, qui supervise l'arpentage des ressources naturelles, incluant le pétrole et le gaz naturel, les subventions à l'exploration et la délivrance de permis; le Ministère du Commerce qui octroie les licences pour les importations et les exportations de pétrole et réglemente les investissements des firmes étrangères dans le marché énergétique chinois ainsi que par les firmes chinoises dans les marchés étrangers; et le Ministère des Finances qui lui formule les taxes et les politiques fiscales afin de promouvoir les objectifs énergétiques du gouvernement central¹¹⁸. Le Ministère des Affaires étrangères (MAE), de son côté, va fournir un support aux compagnies pétrolières nationales dans leurs recherches d'opportunités de commerce et d'investissements à l'étranger. D'un point de vue plus large, le MAE promeut les relations commerciales entre la Chine et d'autres pays et s'assure que les accords conclus entre les compagnies pétrolières nationales ne nuisent pas à certains objectifs de la politique étrangère chinoise. Ainsi, en raison de sa position hiérarchique la CNDR se retrouve à la tête de plusieurs acteurs-clés du secteur énergétique, et y joue un rôle prépondérant.

¹¹⁸ Downs, *loc.cit.*, p. 16.

2.4.2 L'Administration nationale de l'Énergie (ANE)

L'ANE est placé directement sous la responsabilité de la CNRD qui elle, chapeaute et coordonne les stratégies nationales de développement et de réforme. Toutefois, bien que l'ANE dépende hiérarchiquement de la CNRD, de par la nature stratégique du secteur énergétique, elle doit toutefois se rapporter directement au Conseil des affaires d'État¹¹⁹. Globalement, le rôle de l'ANE, présentement sous la direction de Liu Tienan, consiste à s'occuper de l'administration quotidienne du secteur énergétique chinois. Elle est responsable de la mise en œuvre des politiques énergétiques ainsi que de la supervision et de l'organisation du secteur énergétique.¹²⁰ C'est également l'ANE qui trace dans un premier temps les grandes lignes des politiques énergétiques, négocie avec les agences internationales énergétiques et approuve les investissements énergétiques étrangers¹²¹.

Or, il faut savoir que la création de l'ANE n'a pas apporté le remède miracle aux maux du secteur énergétique chinois. En effet, l'ANE ne possède pas l'autorité, l'autonomie, les ressources humaines et les outils nécessaires afin de faire efficacement face aux défis énergétiques du pays. Pour ce qui est de son manque d'autorité, l'ANE ne se situe pas assez haut dans l'organigramme bureaucratique afin d'être réellement en mesure d'encadrer les nombreux acteurs opérant dans le secteur énergétique chinois. Avec un statut vice-ministériel, l'ANE, bien qu'un peu plus haut qu'un Bureau de l'énergie, ne peut coordonner efficacement les intérêts des ministères, commissions et compagnies pétrolières nationales. D'ailleurs, il faut savoir que certaines compagnies, dont CNPC, disposent d'un statut de niveau ministériel. Ainsi, l'ANE doit parfois s'en remettre à la CNE ou à la CNRD lorsqu'elle ne dispose pas de l'autorité suffisante pour imposer et mettre en œuvre ses

¹¹⁹ Alex Payette et Guillaume Mascotto, « Le secteur énergétique chinois : élaboration des politiques, acteurs, quête et stratégie énergétique », Note de recherche, CEPES, 2010, p. 17.

¹²⁰ *Idem*

¹²¹ Erica S. Downs, « China's «New» Energy Administration: China's National energy Administration will struggle to manage the energy sector effectively », *China Business Review*, November-December 2008, p. 43.

décisions. Ce manque d'autorité de l'ANE, limite ainsi son pouvoir de coordination de la stratégie énergétique nationale et des politiques provenant du centre administratif.

En ce qui concerne son autonomie, on se demande dans quelle mesure l'ANE parviendra à réellement se distancer de la CNRD en matière de politiques énergétiques. En effet, d'un côté, le fait que l'ANE doit rendre des comptes directement auprès du Conseil des affaires d'État, bien que la CNRD détienne certaines responsabilités logistiques au sein de l'ANE, nous porte à croire en son autonomie. De plus, elle possède son propre groupe du PCC, ce qui lui octroie plus d'indépendance dans la gestion de ses affaires internes. De l'autre côté, le fait que Zhang Guobao, le premier à avoir présidé l'ANE, était à la fois vice-président de la CNRD et président de l'ANE nous amène Downs à se demander pour quelle partie penchait Zhang Guobao lorsque les intérêts des deux institutions s'avéraient contradictoires¹²². Quant à son successeur, Liu Tienan, ce dernier a travaillé pour la CNRD pendant une bonne partie de sa carrière, ce qui nous porte à croire que ses contacts à l'intérieur de la CNDR sont nombreux et qu'il lui voue une affection particulière.

Enfin, en ce qui concerne le volume des ressources humaines de l'ANE, le gouvernement central ne semble pas apprendre de ses erreurs. Une fois de plus, il entend gérer le secteur énergétique avec une quantité d'employés insuffisante, souhaitant gérer neuf départements avec seulement 112 personnes à son actif. Comparativement, le Département d'énergie américain qui constitue l'équivalent américain de l'ANE de la Chine, emploie 4000 personnes pour veiller sur les affaires énergétiques du pays. Il serait donc surprenant que l'ANE parvienne à gérer efficacement le secteur énergétique du pays avec ses 112 employés, considérant que la Chine est le deuxième plus grand consommateur d'énergie de la planète après les États-Unis.

¹²² *Idem*

Pour ces raisons, malgré la mise en place de l'ANE, le secteur énergétique chinois apparaît comme étant toujours aussi désordonné et jusqu'à présent, les résultats de la nouvelle administration sont décrits comme étant « médiocres »¹²³. En raison de son caractère fragmenté et de son rang peu élevé, l'ANE ne parvient pas à organiser le secteur énergétique et à combler les importantes lacunes de coordination du passé qui ont marqué la gestion du secteur énergétique chinois.

2.4.3 La Commission nationale de l'Énergie à la rescousse!

La CNE est la plus importante unité administrative dans le secteur énergétique chinois. Elle constitue un peu un cabinet à l'intérieur même du Cabinet. Wen Jiabao en est le président, Li Keqiang le vice-président et plusieurs hauts placés de ministères et commissions pertinentes et du domaine militaire y siègent également. La création de cette commission ne se compare aucunement à celle qui avait été créée en 1980¹²⁴, pour être abolie que deux ans plus tard, puisque son rang s'élève dans la hiérarchie bureaucratique. En effet, la commission n'est pas dirigée par un petit groupe de dirigeants au sein du CC du Parti mais fait plutôt partie du Conseil des affaires d'État, suggérant une augmentation de son pouvoir, notamment avec Wen Jiabao à sa tête. D'ailleurs, le haut rang des différents membres de la commission reflète toute l'ambition que l'on souhaite offrir à l'institution. Effectivement, tous les dirigeants des ministères et commissions les plus influents se retrouvent au sein du cabinet de la commission. Sur vingt-sept ministères, douze font partie de la CNE. Parmi ceux-ci, nous retrouvons le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère des Finances, le Ministère du Commerce, le Ministère de l'Environnement, etc¹²⁵.

¹²³ Payette et Mascotto, *loc.cit.*, p. 17.

¹²⁴ Bo Zhiyue, « China's New National Energy Commission: Policy Implication », EAI Background Brief No.504, 5 Février 2010, p.1.

¹²⁵ *Ibid.*, p. i.

De plus, la création et l'établissement d'un « superministère » comme celui-ci témoignent des inquiétudes des dirigeants chinois en ce qui concerne l'efficacité énergétique, la sécurité énergétique, ainsi que la protection de l'environnement du pays¹²⁶. Sur ce point, l'inclusion de gros noms des domaines du renseignement, des affaires étrangères et militaires, constitue une claire indication du gouvernement central quant à son intention d'élever les politiques énergétiques au statut de préoccupations nationales.

Bien que ce soit ultimement elle qui coordonne et administre le système fonctionnel de l'énergie toutefois, dans les faits, c'est l'ANE qui administre formellement le système de l'énergie. Sa création résulte du manque d'efficacité de l'ANE et de la fragmentation du système. Les principales fonctions de la CNE consistent à formuler les stratégies nationales en matière de développement énergétique, de mettre en place des mécanismes administratifs dans le but d'accentuer la coordination du secteur et de surveiller l'application des réglementations formulées par le centre.¹²⁷ De plus, elle s'occupe aussi de coordonner l'exploration énergétique nationale et internationale.

Contrairement à l'ANE et à la CNRD, la CNE est principalement composée de fonctionnaires de haut niveau, offrant ainsi plus de puissance et d'autorité à cette institution. Ainsi, la CNE est hiérarchiquement capable de venir s'interposer dans les conflits intra ou interbureaucratiques. À titre d'exemple, elle aurait l'autorité de s'interposer dans un conflit mettant en litige une compagnie pétrolière nationale et une autre unité gouvernementale. Par ailleurs, notons que la CNE emploie des experts en énergie afin de renforcer sa fonction consultative et d'approfondir les capacités de l'ANE qui elle, manque d'experts. Malgré tous ces aspects positifs, nous devons analyser dans le futur les résultats engendrés par la gestion de cette commission afin de réellement être en mesure de valider si les objectifs visés par sa création seront réellement atteints. D'ailleurs, la plupart des experts de la question, tels que

¹²⁶ Zhiyue, *loc.cit.*, p. ii.

¹²⁷ Payette et Mascotto, *loc.cit.*, p. 19.

Downs, Zhiyue ou Kong, demeurent très sceptiques quant à sa capacité à gérer les intérêts divergents des différents acteurs du domaine énergétique.

2.4.5 Les compagnies pétrolières nationales (CPN)

Dans ce contexte chinois où l'autorité bureaucratique se retrouve lourdement fragmentée et pour les raisons que nous avons mentionnées précédemment, les compagnies pétrolières nationales sont parvenues à se tailler une place de choix dans le processus décisionnel énergétique. Les CPN incluent CNPC, Sinopec et CNOOC qui sont toutes les trois des propriétés du gouvernement (*state-owned enterprises*). CNPC constitue le plus grand joueur dans l'industrie pétrolière et gazière de la Chine, le plus grand producteur et fournisseur de pétrole brut et le plus grand fournisseur de produits pétroliers raffinés et de pétrochimie. En tant que plus grand fabricant de produits raffinés et pétrochimiques, Sinopec est le deuxième producteur de pétrole et de gaz en Chine. Quant à CNOOC, elle détient l'exclusivité de la gestion des gisements pétroliers et gaziers et coopère avec les investisseurs étrangers en tant qu'agent économique chinois¹²⁸.

En raison de leur importante capacité à négocier, les CPN ont accru leur capacité à influencer les décisions du gouvernement. En effet, puisque ce sont les CPN qui appliquent et surveillent les réglementations ainsi que les politiques énergétiques provenant du centre, leur rôle est important. Il importe également de souligner que l'implantation des politiques par les CNP dépasse les frontières nationales et de ce fait, complique le rôle de coordonnateur du gouvernement central¹²⁹. Voilà donc pourquoi les CNP détiennent un bon pouvoir de négociation envers le centre. La capacité à négocier de chacun des acteurs qu'offre le modèle de l'autoritarisme fragmenté permet aux CPN, en raison de leur importance vitale dans le

¹²⁸ Shofeng Chen. «Motivations behind China's Foreign Oil Quest: A Perspective from the Chinese Government and the Oil Companies», *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 13, no.1, 2008, p. 90.

¹²⁹ Bo Kong, *China's International Petroleum Policy*, Praeger Security International, California, AVC-CLIO, 2010, p. 3.

secteur énergétique, d'être directement impliquées dans le processus de prise de décision ainsi que dans l'élaboration des politiques¹³⁰.

De plus, contrairement à d'autres acteurs de moindre importance, elles disposent de moyens suffisants pour parvenir à leurs fins. En effet, les CPN possèdent d'importantes ressources politiques, financières et humaines. Il s'avère d'ailleurs intéressant de savoir que du temps de l'économie planifiée, toutes les importantes décisions du domaine pétrolier étaient centralisées. Les gouvernements locaux ainsi que les compagnies pétrolières locales obéissaient alors aux ordres dictés par leurs ministères. Or, avec les réformes, le gouvernement s'est progressivement retiré de la gestion des compagnies pétrolières, a aboli ses ministères responsables de l'industrie et les a remplacés par les CNP¹³¹. À noter que c'est lors du passage au pouvoir de Zhu Rongji (1993-2003), lorsqu'il était responsable de l'économie de la Chine, que les CPN ont accru de manière significative leur influence sur le processus décisionnel. En effet, c'est vers la fin des années 90 que Zhu Rongji a renforcé l'autonomie des CPN afin de les rendre plus efficaces afin qu'elles parviennent à être mieux coté sur les marchés boursiers¹³². Pour ce qui est de leur pouvoir politique, il provient de leurs origines en tant que ministères du gouvernement et de l'influence que ces ministères avaient sur le processus décisionnel. À noter d'ailleurs que dans le domaine pétrolier, la CNPC et Sinopec sont deux sociétés d'État de niveau ministériel dont les directeurs généraux ont des postes équivalents à des vice-ministres. CNPC fut créée à partir du Ministère de l'Industrie pétrolière (MIP) en 1988, Sinopec est née d'intérêts convergents du MIP et du Ministère de l'Industrie chimique (MIC) alors que CNOOC fut établi en tant que corporation sous le MIP en 1982. CNOOC a toutefois le statut d'un bureau général, qui se situe plus bas qu'un ministère, mais plus haut qu'un bureau dans la hiérarchie bureaucratique¹³³. De plus, tout

¹³⁰ Shaofeng Chen. « Marketization and China's energy security ». *Polity and Society*, No. 12, 2008, p. 31.

¹³¹ Kong, *op.cit.*, p. 1.

¹³² Erica Downs, « Energy Security Series: China », *The Brookings Foreign Policy Studies*, December 2006, p. 21.

¹³³ *Ibid.*, p. 22.

comme c'est le cas dans d'autres pays, on remarque un mouvement de personnel entre le gouvernement et les CPN, ce qui démontre la proximité de ces compagnies avec les institutions gouvernementales. En effet, il n'est pas rare de voir d'anciens employés de l'industrie pétrolière devenir de hauts dirigeants du gouvernement ou de voir d'anciens employés du gouvernement travailler pour les CPN.

En ce qui concerne leur puissance financière, elle provient en grande partie des profits qu'elles engendrent. D'ailleurs il est à noter qu'à elles seules, les trois plus importantes compagnies pétrolières chinoises cotées (PetroChina¹³⁴, Sinopec Ltd. Et CNOOC Ltd.) représentent 22 % de l'ensemble des profits engendrés par les compagnies d'État¹³⁵. Leurs profits sont donc considérables. D'autre part, les compagnies pétrolières chinoises profitent d'une grande autonomie financière par rapport au gouvernement, ce qui leurs permet de résister à certains projets ou politiques du gouvernement, ce que bien des acteurs du domaine énergétique ne peuvent se permettre. De plus, le fait que ces compagnies possèdent des filiales qui gèrent et contrôlent leurs actifs et le fait qu'elles soient cotées en bourse leur fournissent une protection contre de potentielles interventions étatiques¹³⁶.

Par ailleurs, la puissance des CPN prend également racine dans la richesse de ses ressources humaines. En effet, ces dernières disposent d'un très grand nombre d'employés et de la plus grande expertise du pays en matière d'énergie. À titre d'exemple, à la fin de 2005, PetroChina comptait 424 175 employés comparativement au Bureau de l'Énergie qui n'en employait que 57¹³⁷. Ainsi, les principales institutions gouvernementales du domaine de l'énergie, par manque d'effectifs et d'experts sur les questions de l'heure, doivent régulièrement se tourner vers les CPN pour faire appel à leurs connaissances ainsi qu'à leur expérience. De plus, les responsables du secteur énergétique chinois rencontrent régulièrement le personnel des CPN dans le but d'approfondir leurs connaissances sur

¹³⁴ PetroChina est la partie de CNPC qui est cotée en bourse

¹³⁵ *Idem*

¹³⁶ *Idem*

¹³⁷ *Ibid.*, p. 23.

certaines questions énergétiques précises. Cette situation de dépendance du gouvernement envers les CPN augmente le rapport de force des CPN. Il apparaît donc clairement que l'abolition des ministères responsables de l'industrie pétrolière a affaibli le gouvernement central et augmenter l'influence des CPN.

Conséquemment, le gouvernement n'est plus en mesure de gouverner seul le secteur pétrolier et nous avons vu y émerger une structure de co-gouvernance qui comprend le gouvernement central et les CPN¹³⁸. De cet état des faits, il apparaît que ce soit la qualité des interactions entre le gouvernement central de Pékin et les CPN qui déterminent l'efficacité de la gouvernance du secteur pétrolier chinois. Or, tel que le note Kong, trois problèmes semblent incommoder ces interactions : 1) les priorités de Pékin et des CPN sont différentes et Pékin ne semble pas toujours savoir ce à quoi il s'attend des CPN; 2) Pékin n'est pas toujours en mesure de contrôler les actions des CPN et de les rendre responsables; 3) Pékin donne souvent trop ou pas assez de pouvoir discrétionnaire aux CPN¹³⁹. Ces raisons nous forcent donc à constater que l'efficacité de la gestion du secteur pétrolier laisse à désirer.

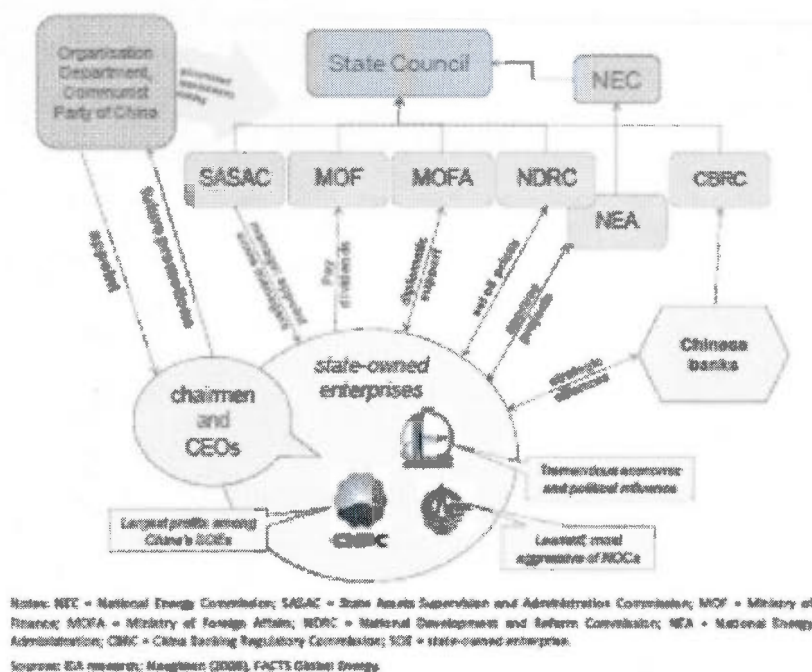
Malgré tout, il faut savoir que l'influence des CPN touche des limites certaines. En effet, il ne faut pas oublier que c'est le gouvernement central qui détient les mécanismes de contrôle importants du pouvoir sur ces compagnies. C'est l'État qui dispose de l'autorité pour promouvoir ou licencier les hauts dirigeants de ces compagnies ainsi que pour approuver les investissements majeurs effectués au pays ou à l'étranger par ces compagnies. Sur ce point, il faut souligner que le PCC évalue les performances des dirigeants de ces compagnies en se basant non seulement sur la bonne conduite de leurs affaires, mais aussi sur la manière avec laquelle ils ont servi le Parti. En ce qui concerne l'approbation des investissements nationaux et internationaux, soulignons que c'est la CNDR ainsi que le Conseil d'État qui les approuvent, préservant par le fait même son autorité sur le processus décisionnel portant sur les investissements étrangers. Ainsi, l'influence que peuvent exercer les CPN se résume avant

¹³⁸ Kong, *op.cit.*, p. 6.

¹³⁹ *Idem*

tout, tout comme d'autres organismes liés à l'énergie, à promouvoir leurs intérêts corporatistes ainsi que leurs préférences politiques. Toutefois, leurs voix se font généralement entendre étant donné la puissance qu'elles ont acquise à travers le temps.

Figure 2.1 Relations entre les CPN et le gouvernement



Source : Julie Jiang et Jonathan Sinton, «Overseas investments by Chinese national oil companies: Assessing the drivers and impact », International Energy Agency (Information paper), February 2011, p.33.

2.5 Une gestion des acteurs énergétiques chaotique

Nous venons de voir que les divers remaniements opérés au sein du gouvernement chinois afin de parvenir à mettre de l'avant ainsi qu'à implanter une seule et même approche énergétique nationale aux différents échelons de la hiérarchie du processus décisionnel énergétique sont jusqu'à maintenant demeurés vains. En fait, ce que les experts de la question constatent est qu'il n'existe, à ce jour, encore aucune entité suffisamment influente étant capable de persuader les autres acteurs de l'importance d'une stratégie proposée¹⁴⁰. Non seulement il y a ce flagrant manque de leadership au sein du processus décisionnel énergétique, mais il n'existe même pas de cadre directif établi pouvant guider l'élaboration des politiques énergétiques. Devant un tel chaos, il n'apparaît aucunement surprenant que le gouvernement chinois, au lieu d'aller de l'avant, établisse généralement ses décisions et politiques en réaction aux événements et situations qui se présentent à lui. Par ailleurs, tel que nous l'avons précédemment évoqué, les entités gouvernementales prenant part au processus décisionnel font face à un grand manque de ressources humaines et financières, ce qui les force à recourir aux conseils et au soutien des CPN leur octroyant ainsi plus de pouvoir aux dépens des intérêts nationaux. Ce sont souvent, par exemple, des firmes énergétiques qui financent les études menées par des agences gouvernementales puisque ces dernières ne disposent pas des fonds nécessaires. Ainsi, l'absence de leadership a créé un contexte dans lequel la majorité des projets ou initiatives énergétiques en Chine proviennent de la périphérie plutôt que du centre du pouvoir. Ce sont généralement les CPN qui vont aller de l'avant et proposer certains projets, tout en tentant de démontrer qu'ils favoriseront une facette de la sécurité énergétique du pays. Ces projets pourront donc, éventuellement, aboutir en politiques énergétiques. Donc, au lieu d'être guidées par une politique énergétique nationale efficace, plusieurs décisions résultent de projets promus par certaines localités ou industries qui elles, cherchent d'abord et avant tout à améliorer leur propre sort. Conséquemment, les intérêts énergétiques nationaux de la Chine sont souvent départementalisés, localisés ou sectorisés et les intérêts des groupes ou secteurs plus ou

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 24.

moins bien organisés ne se retrouvent pas protégés dans ce processus de négociation.¹⁴¹ Le secteur énergétique chinois se caractérise donc par une perte de contrôle du gouvernement central sur les autres acteurs énergétiques malgré les quelques leviers dont il dispose.

2.6 Les déterminants du système

Nous avons jusqu'à maintenant établi que le modèle de l'autoritarisme fragmenté s'applique particulièrement bien au processus décisionnel chinois dans le domaine énergétique. L'autorité y est effectivement diffuse et fragmentée et ce sont les acteurs qui doivent négocier entre eux afin de faire passer leurs intérêts devant ceux des autres. Bien que le gouvernement central dispose de certains mécanismes de contrôle clés, toutefois, certaines de ses faiblesses, telles que son manque de ressources, le forcent parfois à acquiescer à certaines demandes qui ne servent pas nécessairement le mieux les intérêts nationaux. Voyons à présent comment se prennent les décisions dans un tel contexte.

Kong s'intéresse beaucoup au processus décisionnel chinois dans le secteur énergétique et a tenté d'identifier, à l'aide d'études de cas, les facteurs qui contribuent à faire adopter une politique plus rapidement qu'une autre. Son étude démontre qu'en Chine, pour qu'une proposition devienne une décision énergétique nationale, la réunion de cinq facteurs s'impose : 1) les bénéfices créés par la décision proposée doivent pouvoir être reliés à d'autres problèmes politiques; 2) l'enjeu doit être de taille et prioritaire; 3) les acteurs disposant d'un droit de veto dans le processus décisionnel doivent être forts et unis; 4) la proposition doit jouir d'un support vertical et horizontal et finalement; 5) il doit y avoir une préférence claire du gouvernement central pour cette politique.¹⁴² De plus, note l'auteur de cette étude, c'est le dernier facteur qui importe le plus puisque les décisions se prennent en Chine sur la base d'un consensus. En effet, lorsque les différents acteurs impliqués ne

¹⁴¹ Bo Kong, « China's Energy Decision-Making: becoming more like the United States? », *Journal of Contemporary China*, 18:62, 2009, p. 791.

¹⁴² *Ibid.*, p. 790.

parviennent pas à s'entendre sur une politique, c'est le leadership du gouvernement central qui tranchera sur la question. Dans le cas où la haute sphère des dirigeants du pays n'aurait pas un penchant marqué pour une politique, celle-ci sera renvoyée aux échelons inférieurs pour une autre ronde de négociations entre ministères et localités pour l'atteinte d'un consensus, situation qui débouche rarement sur l'adoption de ladite politique ou qui prendra beaucoup de temps à voir le jour.

Il ne suffit que de regarder l'évolution du projet de la taxe sur les carburants pour illustrer l'importance du dernier facteur. Durant le débat sur la taxe aux carburants qui s'est étalée sur plusieurs années, le gouvernement chinois et plus particulièrement le Conseil des affaires d'État a rarement démontré une préférence claire pour ou contre la taxe en question. Résultat, le gouvernement central a volontairement renoncé à son contrôle du processus décisionnel sur la taxe aux carburants comprenant différents acteurs bureaucratiques qui ne parvenaient pas à s'entendre et qui n'avaient pas nécessairement en tête les intérêts nationaux de la Chine¹⁴³. Conséquemment, le débat sur la taxe aux carburants s'est poursuivi pendant 14 ans et, sans une manifestation de préférence de la part des dirigeants, la lutte entre les gagnants et les perdants de la mise en place de cette taxe rendait l'atteinte d'un consensus impossible.

À l'inverse, la proposition visant la construction d'un gazoduc traversant le pays d'Ouest en Est a connu un tout autre sort. Le projet a non seulement attiré l'attention des hauts dirigeants du pays, mais a également reçu son immense appui. Contrairement au projet de taxe sur les carburants, la haute sphère du pays n'était pas seulement attentive, mais partisane tout au long du processus décisionnel¹⁴⁴. De plus, plusieurs autres facteurs listés précédemment étaient alors réunis, par exemple, le projet s'inscrivait parfaitement dans son PDGO, le projet ne se heurtait pas à l'opposition d'acteurs veto, le projet touchait à un enjeu de grande importance, etc. Résultat, le processus décisionnel portant sur le projet du gazoduc Ouest-Est

¹⁴³ *Ibid.*, p. 798.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 807.

n'aura duré que deux ans¹⁴⁵. Ainsi, l'influence de la haute sphère du gouvernement central semble déterminante quant à la rapidité du processus décisionnel chinois d'une politique. Toutefois, il importe de savoir qu'il n'est pas nécessaire que les cinq facteurs soient tous réunis pour qu'une politique soit mise à terme.

D'autre part, il importe également de savoir que les projets de politiques énergétiques doivent lutter pour l'attention des hauts dirigeants avec d'autres politiques sur des sujets prioritaires, telles que celles qui affectent la stabilité en Chine (ex : la croissance économique et l'inflation) ainsi que les décisions devant être prises en tant de crises (ex : catastrophes naturelles)¹⁴⁶. Il peut donc s'avérer difficile de faire avancer et adopter un projet énergétique si l'attention des dirigeants est tournée vers des préoccupations nationales de plus haute importance. C'est donc cette multitude de facteurs qui doivent être pris en considération lorsqu'on analyse l'élaboration et l'avancement d'une politique énergétique dans le processus décisionnel chinois. Le tout étant très complexe et variable d'un projet à un autre.

2.7 Conclusion

Nous avons vu tout au long de ce chapitre que le système politique chinois, caractérisé par des origines complexes et son évolution dans un environnement unique, possède une structure, si l'on ne parle pas même d'une double structure (PCC et gouvernement), lourdement fragmentée, tant verticalement qu'horizontalement. De cette compartimentation du système, l'autorité du pouvoir se retrouve fragmentée et le processus décisionnel diffus entre plusieurs acteurs. L'analyse de la dynamique du processus décisionnel chinois dans le domaine énergétique nous a offert les outils essentiels à l'analyse des processus décisionnels des projets énergétiques de la Chine en Asie centrale. Dans le chapitre suivant, nous ferons le lien entre notre premier et deuxième chapitre en utilisant deux études de cas.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 790.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 791.

CHAPITRE III

LES PROJETS ÉNERGÉTIQUES DE LA CHINE EN ASIE CENTRALE

Nous vous proposons à présent de s'intéresser plus en profondeur à deux projets énergétiques majeurs de la Chine en Asie centrale. Nous verrons comment ces derniers répondent d'une part aux intérêts de la Chine en Asie centrale et d'autre part, si l'élaboration et la mise en place de ces projets se sont butées à une trop grande fragmentation du secteur énergétique chinois. Nous verrons où s'est située cette fragmentation du processus décisionnel et quels ont été les principaux acteurs impliqués. Puis, nous identifierons les facteurs ayant facilité la réalisation de ces projets. Les deux projets que nous avons choisis d'analyser aux fins de notre étude constituent deux projets d'envergure qui touchent à plusieurs aspects de la politique étrangère et nationale et qui, par le fait même, impliquent plusieurs acteurs. Il s'agit de l'oléoduc reliant le Kazakhstan à la Chine et du gazoduc reliant le Turkménistan à la Chine, via l'Ouzbékistan et le Kazakhstan.

Avant d'aller plus loin, rappelons que la stratégie énergétique chinoise d'un point de vue général consiste d'une part à diversifier ses importations, mais également à les sécuriser en faisant directement l'acquisition de champs pétroliers à l'étranger. De plus, le gouvernement chinois tente de réduire sa dépendance envers ses importations devant être transportées par des *tanks*, notamment celles voyageant par le détroit de Malacca et qui sont contrôlées par les États-Unis. Ceci étant dû au fait que ces importations d'hydrocarbures demeurent beaucoup plus sujettes aux risques géopolitiques du marché et rendent les autorités chinoises frileuses à l'idée d'utiliser ce type d'importation. En ce sens, la stratégie chinoise consiste à éviter le

transport d'énergies par *tank* et à privilégier la construction d'oléoducs et de gazoducs¹⁴⁷. Puisque les compagnies occidentales contrôlent actuellement la majorité des champs pétrolifères exploitables, les CPN chinoises doivent se spécialiser dans les champs difficilement exploitables ou situés dans des pays politiquement instables ou faisant l'objet de sanctions internationales, ce qui n'est pas forcément facile¹⁴⁸. Cependant, d'un autre côté, les CPN chinoises bénéficient du support financier et diplomatique de Pékin, ce qui leur permet de surenchérir l'offre de ses compétiteurs dans le cadre de négociations, et de mettre de l'avant des mesures de « bon voisinage »¹⁴⁹.

3.1 L'oléoduc reliant le Kazakhstan à la Chine

Alors que la pétrodiplomatie chinoise se déploie partout à travers le monde à la conquête de nouvelles ressources énergétiques pouvant soutenir son développement économique, le Kazakhstan, pays voisin de la Chine, possède un sous-sol très riche en or noir. À la fin de 2008, les réserves prouvées en pétrole du Kazakhstan étaient estimées à 40 milliards de barils, ce qui le situait au 9e rang de l'échelle mondiale¹⁵⁰. Avec d'aussi vastes réserves de pétrole, d'importantes réserves en gaz naturel et une très faible consommation énergétique au niveau national, le Kazakhstan apparaît comme un important pays producteur et exportateur de ressources énergétiques sur le marché international. Devant une telle abondance en hydrocarbures et principalement en pétrole à proximité, Pékin ne peut faire autrement que de courtiser les autorités kazakhes afin de pouvoir mettre la main sur leurs ressources naturelles et de développer avec eux des ententes de collaboration sur le long terme.

¹⁴⁷ Sébastien Peyrouse, « The Economic Aspects of the Chinese-Central Asia Rapprochement », *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, 2007, p. 49.

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁰ John Seaman, *Energy Security, Transnational Pipelines and China's Role in Asia*, ifri Centre Asie, Paris, April 2010, p. 23.

3.1.2 L'or noir kazakh

L'effondrement de l'URSS a en quelque sorte facilité le travail du gouvernement chinois en ce sens puisque, depuis ce dernier, les États d'Asie centrale et plus particulièrement le Kazakhstan ont été particulièrement enclins à recevoir de l'argent et de la technologie étrangère afin d'explorer et d'extraire leurs ressources naturelles. En effet, puisque pendant plusieurs décennies leurs activités dépendaient largement de la technologie et de l'expertise russe, ces États souhaitent dorénavant acquérir plus d'autonomie et promouvoir leur développement économique. De plus, la petite population¹⁵¹ qui contraste avec l'importante production en pétrole du Kazakhstan, combiné à son besoin de développer ses raffineries, l'a poussé à chercher de nouvelles alternatives afin de rejoindre de potentiels consommateurs pour son pétrole¹⁵². Pour ce faire, les autorités kazakhes ont fait le choix de permettre aux compagnies étrangères d'investir au pays dans plusieurs secteurs d'activités. Ainsi, puisque la porte leur était ouverte, les CPN chinoises ont saisi l'opportunité qui leur était offerte et ont pénétré l'industrie pétrolière kazakhe, tout en ne cessant de se faire de plus en plus actives dans la région. Pour mieux comprendre la percée chinoise au Kazakhstan, voyons comment la Chine a pris sa place dans le domaine pétrolier kazakh en parcourant la liste et l'historique de ses principales acquisitions et projets au pays, et ce, depuis l'éclatement de l'Union soviétique.

3.1.3 L'évolution de la coopération énergétique entre la Chine et le Kazakhstan

C'est en 1997 que les premiers pas de la coopération sino-kazakhe dans le domaine pétrolier virent le jour. En effet, c'est à ce moment que CNPC s'engagea à investir 4.3 milliards de dollars, pour une durée de 20 ans, pour l'acquisition des droits de développement des champs pétrolifères Akhtubinsk et Uzen. Depuis cet accord, la coopération entre la Chine et le Kazakhstan dans le domaine pétrolier n'a cessé de croître, la Chine ayant investi plusieurs dizaines de milliards de dollars américains dans les projets pétroliers kazakhs obtenant

¹⁵¹ La population du Kazakhstan est de 15.5 millions de personnes.

¹⁵² Zhanibek Saurbek, « Kazakh-Chinese Energy Relations: Economic Pragmatism or Political Cooperation? », *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 6, no. I, 2008, p. 82.

souvent même l'équité des droits de production. L'une des plus grandes réussites des CPN au Kazakhstan constitue l'acquisition en 2005 de PétroKazakhstan, une firme canadienne d'environ 4 milliards de dollars. Cette importante acquisition octroyait par le fait même à CNPC des droits dans des champs pétroliers additionnels dans le bassin de Turgai et Kezermunai. En 2006, les CPN chinoises produisaient 222000 b/d d' *equity oil* au Kazakhstan bien que seulement 54000 b/d de cette production était par la suite envoyée en Chine.¹⁵³ Par ailleurs, certaines acquisitions récentes des CPN chinoises ont poursuivi l'augmentation des parts chinoises d'*equity oil* au Kazakhstan. En 2009, CNPC, en partenariat avec la compagnie d'État kazakh KazMunaiGaz (KMG), a acheté Mangistau-MunaiGaz (MMG) pour 3.3 milliards de dollars, incluant une augmentation de la marge de crédit de CNPC à KMG. À noter d'ailleurs que MMG constituait le plus grand producteur indépendant du Kazakhstan détenant les droits de développer 15 des champs pétroliers ou gaziers du pays¹⁵⁴. Puis, plus tard, la China Investment Corporation (CIC) dépensait un milliard de dollars pour acheter 11 % des parts d'exploration et de production de KMG, le deuxième plus grand producteur de pétrole au pays. En 2009, certaines sources kazakhes estimaient que la Chine contrôlait dorénavant 40 % de la production de pétrole au pays, ce qui est considérable. Toutes ces acquisitions des CPN chinoises au Kazakhstan nous démontrent qu'il est aujourd'hui indéniable que les CPN s'imposent dans le domaine pétrolier kazakh et en constituent des joueurs importants. En moins d'une décennie, les CPN ont réussi à percer le marché kazakh, principalement en concédant à l'exigence des autorités kazakhes d'inclure la firme d'État KazMunaiGaz dans toutes leurs activités¹⁵⁵.

Cette coopération énergétique entre la Chine et le Kazakhstan s'inscrit parfaitement dans la stratégie kazakh de désenclavement. En effet, sa position enclavée au cœur du continent asiatique lui occasionne de sérieux problèmes de logistique pour la transportation de ses biens et produits, incluant l'énergie. De plus, puisque la majorité du réseau d'oléoducs du Kazakhstan fut construit à l'époque soviétique et pensée de façon à exporter via le territoire russe, le Kazakhstan souhaite développer des routes alternatives à ses exportations

¹⁵³ *Ibid.*, p. 24.

¹⁵⁴ «China spends Big on Foreign Oil Assets», *Energy Economist*, 1 August 2009.

¹⁵⁵ Peyrouse, *loc.cit.*, p. 50.

d'hydrocarbures. Par ailleurs, il importe de considérer que les longues distances qui séparent le Kazakhstan des grands centres de consommation, les contraintes d'infrastructures ainsi que son équipement de forage et conditions climatiques compliquent le développement, l'exploration et le transport de ses ressources énergétiques¹⁵⁶. Pour ces raisons, les investissements chinois dans les infrastructures kazakhs ainsi que la construction d'un oléoduc et d'un gazoduc entre la Chine et le Kazakhstan répondent aux besoins kazakhs pressants de se développer et de trouver de nouvelles voies d'exportation.

3.1.4 L'oléoduc reliant le Kazakhstan à la Chine

Passons à présent au projet de la Chine au Kazakhstan qui nous intéresse, soit celui de l'oléoduc. Cet oléoduc constitue le premier oléoduc transnational de la Chine et s'étend sur plus de 3000 km entre les champs pétroliers de l'ouest du Kazakhstan et Alashankou, au Xinjiang (2818 km en territoire kazakh et 270 km en territoire chinois). Cet oléoduc offre à la Chine l'opportunité d'importer du pétrole directement de l'Asie centrale et de l'ouest de la Russie. Ainsi les deux stratégies de la Chine au Kazakhstan, soit l'achat de champs pétroliers et la construction d'oléoducs, se retrouvent intrinsèquement liées¹⁵⁷. À noter toutefois que l'oléoduc ne sera pas seulement alimenté par les CPN chinoises, mais également par du pétrole provenant de la Russie et de firmes internationales présentes au Kazakhstan. En effet, puisque la Chine n'utilisera que 80 % de la capacité maximale de l'oléoduc, elle a dû se tourner vers le pétrole russe afin d'être en mesure de maximiser la capacité de l'oléoduc. Une fois complété en 2011, l'oléoduc aura une capacité de 20 millions de tonnes de pétrole par année (bien qu'elle pourrait être augmentée plus tard à 50 millions de tonnes), soit la quantité nécessaire pour qu'il soit rentable¹⁵⁸. Sur ce point, il ne faudrait pas oublier que toute la question de maximiser les importations de pétrole via cet oléoduc contribue à assurer la rentabilité de ce dernier ainsi qu'à justifier l'achat de champs pétroliers par la Chine¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Saurbek, *loc.cit.*, p. 82.

¹⁵⁷ Selon les estimations de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), en 2015, cet oléoduc pourrait fournir jusqu'à 6 % de l'ensemble des importations de pétrole brut de la Chine.

¹⁵⁸ Peyrouse, *loc.cit.*, p. 59

¹⁵⁹ *Idem.*

3.1.5 L'évolution du projet

Étant donné l'ampleur du projet et l'importance des sommes investies, le processus de négociations ayant mené à l'entente entre la Chine et le Kazakhstan a été très long. En effet, le projet s'est heurté à certaines hésitations de part et d'autre concernant les implications de cet oléoduc sur le long terme ainsi que sur la quantité de pétrole disponible à être acheminée par cet oléoduc. Les deux pays se sont entendus pour la construction de cet oléoduc en 1997, mais il fut toutefois construit en plusieurs phases. Les coûts du projet avaient été estimés à 3.5 milliards de dollars et il fut choisi d'en reporter la construction par peur que le projet ne soit pas suffisamment rentable¹⁶⁰.

Puis, en juin 2003, lors de la première visite de Hu Jintao au Kazakhstan, la Chine a choisi de renouer avec ses engagements. Parmi les raisons expliquant cette volte-face figurent l'augmentation de la production de pétrole du Kazakhstan ainsi que l'augmentation des prix mondiaux de pétrole. S'étendant sur une distance de plus de 3000 km, cet oléoduc devrait avoir une capacité de transporter entre 800 000 et 1 000 000 de barils de pétrole par jour¹⁶¹. La première section de 450 km, reliant la région des champs pétrolifères d'Aktobe à Atyrau, fut terminée en 2003. La deuxième section de 990 km, reliant Atasu à Alashankou, fut complétée en 2005, au coût de 700 millions de dollars américains. La troisième section de 790 km, reliant Kenkiyak à Kumkol, fut quant à elle terminée en 2009 (voir figure 3.1). CNPC et la compagnie pétrolière kazakhe détiennent des parts égales de cet oléoduc, bien que certains rapports suggèrent que CNPC aurait payé jusqu'à 85 % du coût total du projet¹⁶². À noter qu'il existe aussi un autre oléoduc de 246 km géré par CNPC qui relie l'oléoduc au district de Dushanzi. Pour 2011, on s'attend à ce que la capacité de l'oléoduc ait atteint plus de 400000b/d, soit environ 10 % des importations totales de la Chine pour 2009¹⁶³.

¹⁶⁰ Kellner, *op.cit.*, p.530-533.

¹⁶¹ Irina Ionela Pop, « China's energy strategy in Central Asia: interactions with Russia, India and Japan », UNICID Discussion Papers, no 24, October 2010, p. 208.

¹⁶² Jiang et Sinton, *loc.cit.*, p. 31.

¹⁶³ « China Oil Imports via Sino-Kazakh pipe up 20 percent yr/yr », *Reuters News*, 5 Novembre 2009.

Figure 3.1 Réseau d'oléoducs d'Asie centrale



Source : Julie Jiang et Jonathan Sinton, « Overseas investments by Chinese national oil compagnies: Assessing the drivers and impact », *International Energy Agency* (Information paper), Februrary 2011, p.19.

1.3.2 L'encadrement juridique de cette coopération sino-kazakhe

Afin d'établir de solides bases pour les projets énergétiques entre la Chine et le Kazakhstan, plusieurs documents juridiques ont été signés au fil des ans. Le premier accord de grande importance pour les relations sino-kazakhes constitue the *Common Declaration about basis of friendly relationship between Republic of Kazakhstan and People Republic of China* (1993). Ce document identifiait sur quels principes devaient dorénavant se baser leurs relations: respect mutuel, souveraineté, intégrité territoriale, etc. Plus précisément, le document identifiait aussi les secteurs clés d'industries sur lesquels devrait se baser leur commerce. Parmi ceux-ci se retrouvaient les infrastructures de transports, l'énergie (pétrole, gaz, électricité) et certains domaines de recherches¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Saurbek, *loc.cit.*, p. 87.

Puis, plus tard, un accord sur la collaboration dans les secteurs gazier et pétrolier (1997) fut conclu entre les gouvernements kazakh et chinois. Cet accord mettait l'accent sur l'importance de développer leur collaboration dans ces secteurs pour leurs intérêts mutuels. Il s'agissait d'un engagement de la part des deux gouvernements de prendre les mesures nécessaires afin de soutenir et d'encourager l'établissement de liens directs entre les entreprises et compagnes du milieu, afin de développer adéquatement leur collaboration dans le secteur pétrolier et gazier. C'est d'ailleurs dans ce document que les deux parties ont offert leur support à la construction de l'oléoduc reliant l'Ouest du Kazakhstan à l'Ouest de la Chine. À noter que c'est aussi à ce moment que le gouvernement chinois désigna CNPC comme compagnie responsable de la construction de l'oléoduc, des arrangements financiers ainsi que de la justification économique et technique du projet¹⁶⁵. En fait, souligne Saurbek, ces documents ont fourni la base légale à la réalisation et construction du projet d'oléoduc. Par le biais de l'élaboration et de la signature de ces documents, les deux gouvernements ont témoigné de leur volonté politique à réaliser ce projet. De plus, ils ont établi les principes et règlements directeurs relatifs à la construction de l'oléoduc en soi. Plus tard, la réalisation du projet fut relayée au niveau des compagnies pétrolières nationales.

Puis, toute une série de documents furent signés dont la *Déclaration commune entre la République du Kazakhstan et la République populaire de Chine sur l'amélioration de leur collaboration pour le 21^e siècle* (1999). La collaboration de la Chine et du Kazakhstan dans le secteur énergétique y était mentionnée :

Parties aspiring to use huge political abilities of a mutual coordination in the energy sector will take common measures to precipitate the preparation of the Technical-Economical Justification of a Kazakh-China pipeline with the purpose of improving collaboration between the countries. »¹⁶⁶

Un autre document fondamental pour la collaboration sino-kazakhe dans le secteur énergétique constitue le *Programme de collaboration entre la République du Kazakhstan et la République populaire de Chine pour les années 2003-2008*. Ce document fut signé par le président du Kazakhstan, N. Nazerbayev, ainsi que par son homologue chinois, Hu Jintao, le 3 juin 2003. Il souligne une fois de plus l'importance de la collaboration entre les deux États

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 88.

¹⁶⁶ *Idem*

dans le domaine énergétique ainsi que des efforts restants à faire pour la réalisation du projet d'oléoduc. De plus, les parties se sont entendues pour encourager et soutenir les compagnies chinoises qui participent au développement des ressources pétrolières kazakhes dans la région Caspienne.

L'un des tournants des relations sino-kazakhes concernant la construction de l'oléoduc fut la visite du président kazakh en Chine en 2004. En effet, cette visite semble avoir activé la mise en pratique des accords énergétiques préalablement signés¹⁶⁷. De plus, d'autres accords furent signés à cette occasion entre les gouvernements et les compagnies des deux pays. Ces accords identifiaient les différentes étapes à réaliser pour la mise en place du projet (ex : le financement, la répartition des parts, la construction, les tarifs, etc.).

En 2005, la Chine et le Kazakhstan proclamaient la naissance d'un partenariat stratégique entre les deux pays et en 2006, ils signaient un accord portant sur leur coopération stratégique pour le 21^e siècle. La force de leur coopération se situe principalement dans les domaines économique et énergétique. Cette entente témoignait de leur volonté commune à accroître leur commerce sur la barre des 10 milliards de dollars US pour 2010 et des 15 milliards de dollars US pour 2015, à construire des oléoducs et des routes de transports, ainsi qu'à coopérer dans le développement des ressources gazières et pétrolières¹⁶⁸. À noter d'ailleurs qu'en 2007, les exportations du Kazakhstan envers la Chine avaient atteint 6.4 milliards de dollars US, ce qui était dix fois plus qu'en 2000¹⁶⁹. À l'inverse, les exportations de la Chine au Kazakhstan avaient atteint 7.4 milliards de dollars US, ce qui représentait 49 fois le volume des exportations de l'an 2000. La volonté des deux États de développer un partenariat stratégique a certainement contribué à établir de solides bases pour la mise en place d'infrastructures énergétiques d'une aussi grande ampleur.

¹⁶⁷ Saurbek, *loc.cit.*, p. 89.

¹⁶⁸ Masato Kamiya. « Prospect of Energy Link between Central Asia and China: A study on the development of «energy silk route » the Turkmenistan-China gas pipeline ». Master of Arts in Law and Diplomacy Thesis, TUFTS University (The Fletcher School), 2009, p. 17.

¹⁶⁹ *Idem*

Enfin, le fait d'avoir su gérer indépendamment un projet d'une telle importance stratégique, sans l'intervention d'une tierce partie, constitue une grande réussite pour le Kazakhstan. Pour la Chine, il s'agit d'une belle expérience de projet transfrontalier qui lui a permis de tirer plusieurs leçons pour la construction de futurs projets de la sorte¹⁷⁰. En somme, le projet d'oléoduc sino-kazakh fut lent à démarrer et a évolué sur plus de dix ans. Il faut savoir que la lenteur de la progression du projet résulte davantage de facteurs externes que des fragmentations au sein du processus décisionnel chinois. Nous verrons plus loin les facteurs ayant contribué à l'atteinte d'un consensus à l'interne pour l'approbation de ce projet.

3.2 Le gaz naturel turkmène

Tel que nous l'avons brièvement mentionné dans notre premier chapitre, suivant son développement économique fulgurant, la Chine doit de plus en plus faire face à des problèmes environnementaux croissants. Parmi les solutions envisagées pour contrer son problème, la Chine souhaite augmenter la part du gaz naturel à 8.3 % de son « mix » énergétique d'ici 2015, puisque le gaz naturel constitue une source d'énergie relativement plus propre que le charbon ou le pétrole. En 2006, en vue d'atteindre son objectif, la Chine a commencé à se tourner vers les États riches en cet hydrocarbure et à importer du gaz naturel liquéfié¹⁷¹. En 2008, alors que la consommation nationale chinoise en gaz naturel s'élevait à 80,7 milliards de m³, la production nationale n'était que de 76 milliards de m³, laissant l'Empire du Milieu dépendre de ses sources externes d'approvisionnements pour 5.8 %¹⁷². De plus, il importe de tenir compte que les sources externes d'approvisionnement en gaz naturel de la Chine ont été estimées de 30 à 40 milliards de m³ pour 2010 avec des prédictions de 50 à 60 milliards de m³ pour 2015. Ces chiffres nous permettent clairement de présager une dépendance de la Chine envers ses importations de gaz naturel de plus en plus grandissante.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 86.

¹⁷¹ Ionela Pop, *loc.cit.*, p. 200.

¹⁷² Jean-Pierre Cabestan, «The New Great Game in Central Asia», *China Analysis*, September 2011, p. 6.

2.1 L'attraction de l'Empire du Milieu pour le gaz naturel

Avec des réserves en gaz naturel se classant au quatrième rang mondial, le Turkménistan ne peut faire autrement que de soulever l'intérêt des autorités chinoises. En effet, le Turkménistan constitue l'État d'Asie centrale le plus riche en gaz naturel avec 8 trillions de mètres carrés (TCM) et 4 % des réserves mondiales prouvées¹⁷³. Pour 2008, sa production nationale a été estimée à 66 bcm et sa première source de revenue constitue l'exportation de son gaz naturel. La majorité de ses exportations dépendent du réseau d'oléoducs russe bien qu'une petite quantité soit aussi exportée vers l'Iran. À noter que le Turkménistan produit aussi du pétrole bien que ce soit à plus petite échelle. En 2004, l'extraction de ces deux hydrocarbures représentait 30% du PIB du pays¹⁷⁴. De plus, bien que les réserves en gaz naturel du Kazakhstan et de l'Ouzbékistan soient beaucoup moins importantes, leurs productions pour 2008 ont quand même été estimées à 30 bcm et 62 bcm de gaz respectivement, ce qui est considérable et fort attrayant pour un pays souhaitant se tourner vers cette source d'énergie peu polluante.

Pour la Chine, importer du gaz naturel d'une région voisine comporte plusieurs avantages. D'une part, importer du gaz turkmène lui éviterait d'importer du gaz naturel liquéfié (GNL) par le détroit de Malacca, particulièrement le GNL de Qatar. En 2008, la Chine a importé 3,3 tonnes de GNL dont 80 % provenait de l'Australie et 20 % du Qatar, de l'Algérie et du Nigeria¹⁷⁵. Il s'agit donc d'un moyen pour Pékin de diminuer ses importations en provenance de cette voie maritime peu fiable ainsi que de diversifier ses importations. D'autre part, le Xinjiang, riche en ressources énergétiques, pourrait bénéficier du développement économique qu'apportera la construction d'un gazoduc dans la région. La mise sur pied du gazoduc s'inscrit d'ailleurs dans le PDGO de Pékin. En outre, certains experts s'entendent aussi pour dire que le gazoduc est une solution *gagnant-gagnant* qui profite non seulement à

¹⁷³ John Seaman, *Energy Security, Transnational Pipelines and China's Role in Asia*, ifri Centre Asie, Paris, April 2010, p. 23.

¹⁷⁴ Kamiya, *loc. cit.*, p. 15.

¹⁷⁵ Cabestan, «The New Great Game in Central Asia», *loc. cit.*, p. 6.

la Chine, mais aussi aux pays d'Asie centrale¹⁷⁶. En effet, les nouveaux clients créés par le gazoduc augmentent le pouvoir de négociation du Turkménistan quant au prix de son gaz naturel et permettront de diminuer les impacts négatifs reliés à sa situation géographique en tant que pays enclavé. Cela contribue à multiplier les interactions du pays avec ses pays voisins et à améliorer son commerce. De plus, cet oléoduc contribue aussi à stimuler les économies de l'Ouzbékistan et du Kazakhstan et constitue un bel exemple de coopération entre les États d'Asie centrale et la Chine. Certains experts espèrent même que le gazoduc permette au Turkménistan d'accéder à l'OCS¹⁷⁷.

3.2.1 L'évolution de la coopération sino-turkmène

Afin de se mettre en contexte, parcourons rapidement dans un premier temps l'historique des acquisitions chinoises au Turkménistan avant de plonger au cœur du projet du gazoduc sino-centrasiatique. En ce qui concerne les investissements de la Chine au Turkménistan, si l'on se concentre uniquement sur le gaz naturel, on remarque que les actifs des CPN chinoises au Turkménistan sont beaucoup moins importants que leurs actifs dans le domaine pétrolier au Kazakhstan, bien que non négligeables¹⁷⁸.

C'est en 1992 que tout a débuté, lorsque CNPC et Mitsubishi ont proposé pour la première fois l'exportation de gaz naturel turkmène en direction de la Chine. Puis, suivant cette proposition, CNPC, Mitsubishi et Exxon se sont entendus afin de mener une étude de faisabilité du projet, laquelle sera complétée en 1996¹⁷⁹. Toutefois, les coûts faramineux du projet ainsi que le besoin de négocier avec les différents États-transit du gazoduc, n'ont pas contribué à l'avancement du projet¹⁸⁰. Puis, au début des 2000, le prix du pétrole et du gaz naturel ont augmenté, l'exploitation du champ pétrolifère du bassin de Tarim est devenue de

¹⁷⁶ Seaman, *loc. cit.*, p.27.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷⁸ Robert M. Cutler, « Turkmenistan-China pipeline becomes a reality », Central Asia-Caucasus Institute, 2010, [En ligne]. <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5260/print> (page consultée le 20 septembre 2011).

¹⁷⁹ Ionela Pop, *loc.cit.*, p. 207.

¹⁸⁰ Peyrousse, *loc.cit.*, p. 64.

plus en plus importante et le gazoduc reliant l'Ouest et l'Est de la Chine a vu le jour¹⁸¹. C'est facteurs ont alors renoué l'intérêt des parties concernées pour le projet. Ce ne sera qu'en 2004, que CPTDC (China Petroleum Technology and Development Corporation) et Turkmenogas signèrent un contrat d'une valeur de 15,5 millions pour l'approvisionnement de l'équipement nécessaire à la réalisation du projet. En 2006, le Turkménistan et la Chine signèrent un accord concernant la livraison de 30bcm de gaz turkmène à la Chine pour 2009. En 2007, CNPC signait un contrat de partage de la production pour le développement et l'extraction du gaz du champ Bagtiyarlik dans l'Est du Turkménistan. À noter d'ailleurs que la Chine fut le premier pays à avoir obtenu ce genre de contrat pour du gaz turkmène *onshore*. En effet, le gouvernement turkmène préfère habituellement contrôler les droits de production *onshore* et engager des compagnies étrangères afin d'offrir certains services. En ce sens, le contrat obtenu par CNPC relève de l'exploit. Par ailleurs, la percée de CNPC au Turkménistan ne s'est pas arrêtée là puisqu'elle a depuis obtenu des contrats de développement dans le champ gazier Yolotan, situé au sud du Turkménistan, représentant entre 4 et 14 tcm de réserves gazières¹⁸². L'entente fut annoncée en juin 2009, suivant l'octroi d'un prêt de 4 milliards de dollars de la Banque de développement de Chine (BDC) à la compagnie d'État turkmène Turkmengaz. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la découverte récente des réserves du champ turkmène South Yolotan placerait le pays parmi l'élite des États les plus riches en gaz naturel. Toutefois, le problème du Turkménistan réside dans le fait que ses infrastructures d'exportations demeurent insuffisantes. De ce fait, le Turkménistan a besoin de capacités et de gazoducs additionnels. Puis, l'ambition chinoise a poursuivi son élan puisque plus tard dans l'année, elle prendra part à un consortium de compagnies des Émirats arabes unis ainsi que de la Corée du Sud, dont l'offre de 10 milliards de dollars pour le développement des champs de Yolotan fut acceptée¹⁸³. De par la conclusion de ces ententes, il ressort que la stratégie chinoise au Turkménistan semble bien fonctionner jusqu'à maintenant.

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² *Ibid.*, p. 24.

¹⁸³ Paul Samson, « Turkménistan Awards Contracts Worth \$10B to Develop Gas Field », *The Oil Daily*, 31 December 2009.

3.2.2 Le gazoduc reliant le Turkménistan à la Chine

L'idée de construire un gazoduc reliant le Turkménistan à la Chine est apparue au début des années 90 lorsque les compagnies internationales œuvrant dans le domaine énergétique ont commencé à s'intéresser au développement des ressources énergétiques de l'Asie centrale en vue de les exporter sur les marchés mondiaux. Cependant, le manque d'expérience dans les champs, l'énorme distance à parcourir, les doutes quant aux réserves de gaz disponible en territoire turkmène ainsi que l'isolation du Turkménistan face à l'étranger mis en place par le président de l'époque, Saparmurad Niyazov, ont tous milité contre le développement du projet¹⁸⁴. Puis, plus tard, certains changements et nouveautés ont contribué à rendre le projet plus attrayant. En effet, d'autres projets tels que l'oléoduc Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC)¹⁸⁵ avaient entretemps vu le jour et la possibilité que le gazoduc traverse l'Ouzbékistan et le Kazakhstan fut alors avancée. De plus, il importe de souligner que parallèlement à ce projet, la Chine avait pendant ce temps construit son propre gazoduc traversant le pays d'ouest en est (du Xinjiang à Shanghai). Ce gazoduc visait dans un premier temps à acheminer le gaz naturel du Xinjiang vers les régions côtières plus développées, mais également à inciter d'autres projets d'oléoduc ou de gazoduc à voir le jour¹⁸⁶. D'ailleurs, sur ce point, CNPC soutenait que des sources d'approvisionnements supplémentaires en Asie centrale garantiraient la rentabilité du gazoduc ouest-est en cas de difficulté dans le bassin de Tarim. En outre, puisque l'oléoduc reliant le Kazakhstan à la Chine était à présent effectif, le projet de gazoduc sino-turkmène ne paraissait plus hors de portée.

C'est principalement la Chine qui s'est occupée de la préparation du projet du gazoduc sinocentrasiatique. En effet, c'est elle qui a pris en charge le développement des infrastructures nécessaires et qui a offert les prêts à faibles taux d'intérêt nécessaires à la

¹⁸⁴ Robert M. Cutler, « Turkmenistan-China pipeline becomes a reality », *Central Asia-Caucasus Institute*, 2010, [En ligne]. <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5260/print> (page consultée le 20 septembre 2011).

¹⁸⁵ L'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan, ouvert en 2005, transporte sur 1 776 km le pétrole brut du champ pétrolier d'Azeri-Chirag-Guneshli sur la mer Caspienne jusqu'à la mer Méditerranée. Sa longueur totale est de 440 km en Azerbaïdjan, de 260 km en Géorgie et enfin de 1 076 kilomètres en Turquie

¹⁸⁶ *Idem*

réalisation du projet. Puis, en février 2005, KazMunayGas et CNPC effectuèrent une étude de faisabilité du projet. Finalement, c'est en avril 2006 que le Turkménistan et la Chine scellèrent leur entente en signant un accord portant sur la construction du gazoduc et de ses approvisionnements sur le long terme¹⁸⁷. En avril 2007, en complément de cette entente, la Chine et l'Ouzbékistan signèrent une entente sur la construction et l'exploitation du gazoduc en territoire ouzbek. De plus, toujours en 2007, CNPC signait une entente de partage de la production des réserves turkmènes dans l'est du Turkménistan, près de la rivière Amu Darya, et signait une entente sur l'achat de 30 bcm de gaz naturel sur une base annuelle pour une durée de trente ans¹⁸⁸. Le prêt de quatre milliards de dollars de la BDC à Turkmengaz, afin de développer l'exploitation du champ South Yoloten, a d'ailleurs relancé cette entente de coopération. Enfin, le gazoduc fut inauguré le 14 décembre 2009.

Tout au long de la construction de ce gazoduc, CNPC a démontré de solides habiletés techniques et fut salué pour avoir complété la construction du gazoduc en un temps record. Le gazoduc fut inauguré au Turkménistan par le président chinois Hu Jintao¹⁸⁹. Les premières livraisons de gaz turkmènes sont arrivées en Chine en janvier 2010 avec une capacité de 30 bcm qui devrait augmenter à 40 bcm d'ici 2013-2014. Lorsqu'il opérera à pleine capacité, les importations en gaz naturel de la Chine en provenance de l'Asie centrale représenteront un tiers de ses importations totales en gaz prévues pour 2030. Toutefois, seulement l'avenir pourra nous dire si le Turkménistan parviendra à respecter ses engagements sur le long terme. Cela dépendra en grande partie de la vitesse à laquelle CNPC développera sa production au Turkménistan et plus particulièrement dans le champ de South Yoloten.

Le gazoduc sino-centrasiatique constitue le premier gazoduc de l'Asie centrale. Cet oléoduc débute au Turkménistan, traverse l'Ouzbékistan et le Kazakhstan pour finalement se rendre en Chine. Avec des coûts estimés à 7.31 milliards de dollars américains, dans sa totalité, le gazoduc s'étend sur 7000 km et traverse quatre pays. Il s'agit du plus long gazoduc au

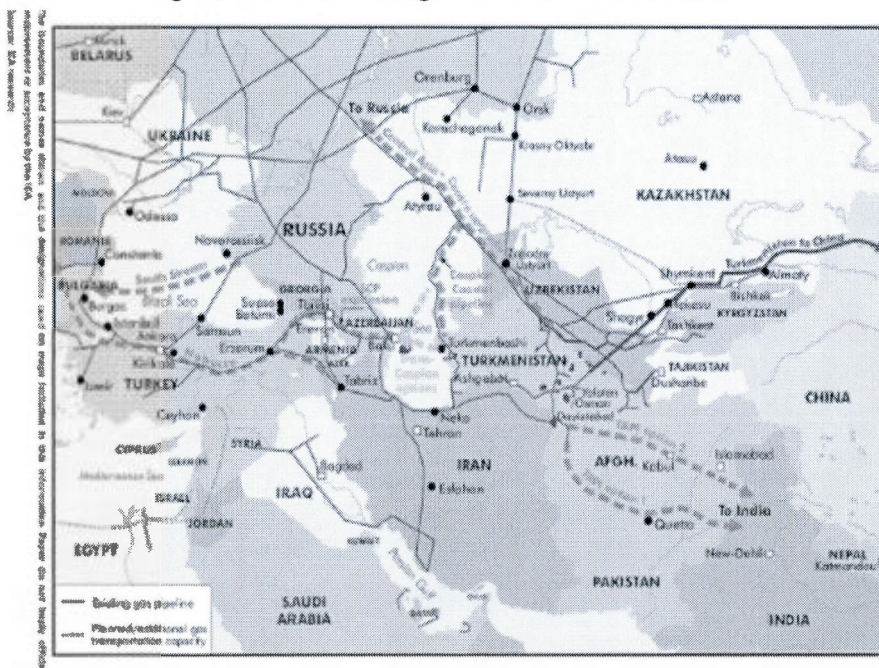
¹⁸⁷ Ionela Pop, *loc.cit.*, p. 209.

¹⁸⁸ Julie Jiang et Jonathan Sinton, « Overseas Investments By Chinese National Oil Companies: Assessing the drivers and impact », International Energy Agency (Information paper), February 2011, p. 32.

¹⁸⁹ *Idem*

monde. Il est formé de deux gazoducs et est alimenté par plusieurs fournisseurs. Le premier oléoduc parcourt une distance de 1833 km du Turkménistan, en passant l'Ouzbékistan et le sud du Kazakhstan, pour finalement se rendre au Xinjiang en Chine (voir figure 3.2). De là, le gazoduc se connecte au réseau de gazoducs chinois qui parcourt le territoire chinois jusqu'à ses provinces côtières. Ainsi, les importations de gaz naturel turkmène servent à alimenter certaines des régions chinoises les plus développées, soit aux alentours des deltas de la rivière Yangtze et de la rivière des Perles. Alors qu'initialement le Turkménistan devait être le seul fournisseur de gaz naturel du gazoduc, l'Ouzbékistan et le Kazakhstan vont ouvrir une deuxième ligne longue de 1833km qui permettra à la Chine d'obtenir du gaz naturel des trois producteurs de l'Asie centrale. D'ailleurs, au Kazakhstan, le gazoduc en provenance du Xinjiang se sépare en deux branches. Une branche se dirige vers les champs gaziers se situant au sud-ouest du Kazakhstan et l'autre se relie au gazoduc qui traverse l'Ouzbékistan et l'Asie centrale, ceci en vue de faciliter l'approvisionnement chinois en gaz kazakh.

Figure 3.2 Réseau de gazoducs d'Asie centrale



Source : Julie Jiang et Jonathan Sintón, « Overseas Investments By Chinese National Oil Companies: Assessing the drivers and impact », *International Energy Agency* (Information paper), February 2011, p.33.

2.3.1 L'ampleur de ce gazoduc

La construction de ce gazoduc constitue la première action concrète du gouvernement turkmène visant à se sortir de sa dépendance envers Gazprom et de la Russie pour la vente de ses ressources énergétiques. Par ailleurs, cet accord a offert à Ashgabat un pouvoir de négociation appréciable envers Moscou. En effet, la Russie était préalablement toujours parvenue à contraindre le Turkménistan à exporter son gaz naturel via son propre réseau de gazoducs, le seul disponible. Pour la Chine qui apparaîtra en 2012 comme le consommateur principal en gaz naturel d'Asie centrale, ces importations lui permettent de diminuer sa dépendance envers la Russie et augmentent ainsi son rapport de force.

Par ailleurs, soulignons que ces projets énergétiques ont considérablement changé le paysage énergétique de l'Asie centrale ainsi que le modèle général d'approvisionnement énergétique. En effet, la capacité du gazoduc sino-centrasiatique dépasse celle du projet de gazoduc Nabucco de l'Union européenne (31 bcm) de 25 % et constitue le premier gazoduc reliant le marché chinois aux marchés russes et européens¹⁹⁰. Par ailleurs, CNPC pourrait éventuellement être intéressée à relier le gazoduc à l'Iran, où elles possèdent d'importants investissements. À noter que le gazoduc permet présentement à l'Iran d'importer 20 bcm de gaz naturel de son voisin turkmène malgré ses propres réserves immenses. Toutefois, si l'Iran décidait de laisser tomber ses projets de GNL qui dépendent de la technologie étrangère et décidait de développer ses propres réserves en les reliant au réseau d'oléoducs, des quantités significatives de gaz naturel seraient alors disponibles¹⁹¹. Pour ce qui est de savoir si ce gaz naturel prendra la direction de l'Est ou de l'Ouest, tout dépendra d'une part, du succès du gazoduc sino-turkmène et d'autre part, de si une solution politique peut être trouvée afin de faire face au programme d'enrichissement d'uranium et nucléaire iranien.

Enfin, bien qu'il soit encore trop tôt pour juger du succès et de l'impact qu'aura le gazoduc sino-centrasiatique sur la sécurité énergétique de la Chine sur le long terme, les possibilités

¹⁹⁰ *Idem*

¹⁹¹ *Idem*

de rentabiliser cet investissement de taille semblent multiples. Reste à voir comment le Turkménistan livrera la marchandise et si d'autres États feront le choix de se relier au gazoduc.

3.3 La fragmentation du processus décisionnel

À partir de ce que nous venons de voir, il apparaît clairement que les négociations des projets énergétiques de la Chine en Asie centrale ne semblent pas avoir été marquées par de fortes confrontations entre les différents acteurs impliqués sur la scène nationale en Chine. En fait, il semble y avoir rapidement eu consensus au sein des acteurs énergétiques chinois quant au bienfondé de la réalisation de ces projets. Les articles de journaux ou scientifiques décrivant ou analysant ces projets énergétiques de la Chine en Asie centrale n'ont pas relevé de débat interne en Chine quant à la pertinence de ces projets. Au contraire, ils font souvent état des nombreux avantages qu'ils apporteront à l'Empire du Milieu sur le long terme, sans évoquer de groupe dissident. Ainsi, notre analyse de la documentation disponible sur le sujet nous porte à croire que les principaux piliers du processus décisionnel chinois en matière de politiques énergétiques se sont rapidement ralliés derrière ces projets.

Or, bien que ces projets aient joui d'un grand appui auprès du gouvernement central et des autres acteurs influents, une analyse approfondie de la mise en place de ces projets nous porte à croire que l'influence exercée par les principaux acteurs dans le processus décisionnel fut inégale. En effet, nous avons remarqué que ces projets ont été menés de façon asymétrique par le gouvernement central et les CPN, CNPC occupant le siège du conducteur dans l'élaboration ainsi que l'implantation du projet. Bien entendu, l'étude de cette fragmentation entre le gouvernement central et les CPN serait plus frappante et spectaculaire si leurs intérêts respectifs avaient été diamétralement opposés, or ce n'est pas ici le cas. Cependant, il existe d'importantes divergences dans l'ordre des priorités et des stratégies utilisées entre les deux acteurs. Nous souhaitons nous y attarder afin de bien comprendre la dynamique de leurs relations dans le cas de l'oléoduc et du gazoduc de la Chine en Asie centrale. Pour ce faire, nous verrons en quoi consiste la vision des CNP qui opèrent à l'étranger et en quoi elle peut parfois entrer en contradictions avec celle du gouvernement.

3.3.1 Les compagnies pétrolières nationales (CPN)

Revenons à présent, sur la position qu'occupent les CPN dans la bureaucratie chinoise afin de bien mettre en lumière le statut élevé dont elles jouissent dans la hiérarchie. Étant donné la nature autoritaire du gouvernement communiste chinois, nous pourrions être tentés de croire que la stratégie nationale chinoise visant à assurer la sécurité énergétique du pays est pensée par les hauts dirigeants du PCC qui eux, implantent leurs politiques à l'intérieur des différentes branches des agences nationales et des CPN. Or, tel que nous l'avons brièvement décrit dans notre deuxième chapitre, ce n'est pas le cas. À l'époque de l'économie planifiée, toutes les décisions importantes du domaine pétrolier étaient centralisées. En effet, alors que les gouvernements locaux n'exerçaient aucune influence sur le processus décisionnel, les entreprises pétrolières nationales opéraient elles en tant qu'extension directe de leur ligne ministérielle¹⁹². D'ailleurs, avant 1981, il n'existait aucune distinction entre le gouvernement et l'industrie pétrolière en Chine, l'industrie pétrolière agissant en tant que prolongement du gouvernement. Puis, suivant les réformes, le gouvernement chinois s'est retiré de la gestion de ces entreprises pétrolières, a aboli leur ligne ministérielle et les a remplacées par les CPN. Lors de leurs créations, CNPC et Sinopec se sont toutes deux battues afin d'obtenir un rang bureaucratique de niveau ministériel, afin de détenir un rapport de force intéressant dans le cadre de leurs négociations avec l'État. CNOOC, quant à elle, s'est vu octroyer le statut le plus bas des trois, soit celui de Bureau général. Les directeurs actuels de ces compagnies sont Fu Chengyu (CNOOC), Jiang Jiemin (CNPC) et Su Shulin (Sinopec) et occupent tous le rang de vice-ministre. À noter d'ailleurs que Jiang et Su sont à tour de rôle membres du 17^e Comité central du PCC, qui réunit les 371 individus les plus influents de la Chine¹⁹³. Ainsi, le statut hiérarchique élevé des CPN témoigne de tout le pouvoir qu'elles détiennent.

¹⁹² Bo Kong, *China's International Petroleum Policy*. Santa Barbara: ABC-CLIO, LLC, 2010, p.1.

¹⁹³ Erica S. Downs, « Who's Afraid of China's Oil Companies? », *Brookings Institution Press*, 2010, p. 75.

3.3.2 Une co-structure de gouvernance

L'abolition de la ligne ministérielle pour gouverner le secteur pétrolier ainsi que la transmission des capacités administratives, personnelles et techniques du gouvernement aux CPN a fortement affaibli le gouvernement central dans sa capacité d'influencer le processus décisionnel du secteur énergétique. De plus, il a contribué à augmenter le pouvoir politique et économique des CPN. En effet, par ce transfert, les CPN ont bénéficié d'employés possédant des années d'expérience dans les négociations interbureaucratiques et possédant de précieux réseaux de contacts qui leur permettent d'influencer le processus décisionnel du gouvernement. D'ailleurs, les contacts du personnel des CPN au sein du gouvernement leur offrent un accès direct aux hauts dirigeants du pays et leur permettent d'éviter d'avoir à passer par des procédures bureaucratiques sans fin et d'aller chercher l'appui des dirigeants influents du pays pour leurs projets¹⁹⁴. À titre d'exemple, lorsque Zhou Yongkang a quitté CNPC pour devenir le ministre des Terres et des Ressources naturelles en juillet 1998, ce dernier a fait directement appel au premier ministre de l'époque, Zhu Rongji, afin d'obtenir son support dans la construction du gazoduc reliant le Xinjiang à Shanghai.

Conséquemment à cette restructuration du système, note Kong, le gouvernement central n'est plus en mesure de gouverner le secteur pétrolier seul et une structure de co-gouvernance a émergé¹⁹⁵. Le gouvernement central ainsi que les CPN se retrouvent alors à agir en tant que co-gouverneurs de cette structure. Les CPN occupent donc une place plus que privilégiée dans le processus décisionnel chinois dans le domaine énergétique puisqu'elles se situent presque sur un même pied d'égalité que le gouvernement central. D'ailleurs, il faut savoir que dans bien des cas, ce sont les CPN qui mettent sur pied les projets et politiques énergétiques de grande importance et que le gouvernement se contente de les approuver par la suite¹⁹⁶. Ce fut d'ailleurs le cas du projet du gazoduc reliant l'ouest et l'est de la Chine ainsi que de l'acquisition de plusieurs actifs dans le domaine énergétique à l'étranger. Ainsi,

¹⁹⁴ Kong, *op.cit.*, p. 23.

¹⁹⁵ *Idem*, p. 6

¹⁹⁶ Erica S. Downs, « China's Energy Policies and their Environmental Impacts », *Brookings Institution*, p. 2. [En ligne]. http://www.brookings.edu/testimony/2008/0813_china_downs.aspx (page consultée le 10 octobre 2011).

si les CPN souhaitent ardemment la mise en place d'un projet énergétique, il serait fort surprenant que ce dernier ne voit pas le jour. Voyons à présent comment les CPN ont pénétré les marchés pétroliers mondiaux pour mieux saisir leur fulgurante expansion à l'international.

3.3.3 L'entrée des CPN sur le marché mondial

Tout d'abord, en tant que plus grande CPN, CNPC s'est depuis le milieu des années 80 principalement concentrée à exploiter les ressources nationales, plus particulièrement dans le bassin du Tarim. Puis, au début des années 1990, CNPC a été encouragée à prendre de l'expansion en développant ses activités au-delà de ses frontières chinoises afin d'augmenter son ratio R/P (réserves/production) le plus rapidement possible, ceci dans le but de devenir une compagnie multinationale¹⁹⁷. Ainsi, cherchant à augmenter leurs réserves en pétrole à l'étranger, CNPC mais aussi Sinopec ont commencé à appliquer leur stratégie d'investissements à l'étranger. Puis, progressivement, plus les CPN chinoises ont approfondi leur compréhension des règlements et pratiques internationaux, plus elles sont devenues des investisseurs mondiaux, dorénavant cotés aux bourses de New York, Hong Kong et de Londres.

Alors que les CPN cherchaient de plus en plus à investir à l'étranger, voyant la demande nationale dépasser les capacités de la production nationale, le gouvernement chinois lui, misait toujours sur les investissements dans les limites de son territoire. En effet, ce n'est qu'à la fin des années 90 que les autorités chinoises ont reconnu l'importance d'aller à l'international pour le bien-être du développement économique et énergétique de la Chine, ainsi que pour en assurer la sécurité nationale¹⁹⁸. Elles mirent alors sur pieds leur politique *Going Abroad*, visant entre autres à encourager les CPN à se tourner vers l'étranger. En fait, cette politique consistait en une série d'incitatifs pour plusieurs compagnies chinoises à aller à l'international, incluant une libéralisation graduelle ainsi qu'une réforme du système de

¹⁹⁷ Xu, *loc.cit.*, p. 3.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 4.

réglementation, des régimes financiers et des règlements administratifs¹⁹⁹. Ces réformes visaient principalement à s'adapter aux standards ainsi qu'aux pratiques internationales, notamment à ceux de l'OMC.

3.3.4 Les CPN n'agissent pas au nom du gouvernement

Puisque les CPN et principalement CNPC apparaissent aux commandes du navire chinois de l'aventure pétrolière et gazière sinocentrasiatique, nous souhaitons à présent aller plus en profondeur dans notre analyse de l'importance et de l'autonomie acquise par les CPN à l'international, et ce afin de bien saisir l'ampleur de l'influence qu'elles peuvent avoir eu dans l'élaboration des deux projets qui nous intéressent. Notre attention se portera davantage sur CNPC puisque c'est elle qui fut principalement impliquée dans l'élaboration des projets que nous étudions.

CNPC est la plus grande CPN chinoise et la quatrième plus grande compagnie pétrolière au monde en termes de réserves. À ses débuts, elle s'occupait principalement des opérations *upstream* et détenait certaines responsabilités gouvernementales. Aujourd'hui, ces opérations comprennent l'exploration, le développement, la production, le transport, la logistique ainsi que la mise en marché et la vente de produits pétrochimiques. Elles couvrent également certains secteurs d'activités de services tels que la construction et le développement technologique. L'expansion de l'entreprise n'a cessé de croître internationalement avec les années. En effet, CNPC est présentement impliquée dans 65 projets dans plus de 25 pays incluant le Pérou, le Soudan, le Kazakhstan, le Venezuela et l'Indonésie²⁰⁰. À noter que CNPCI (CNPC International) est reconnue comme faisant partie d'un des six plus grands investisseurs au Kazakhstan²⁰¹.

Avant toute chose, il faut savoir que si en tant que CPN, CNPC priorise l'objectif de sécuriser les approvisionnements en pétrole de la Chine toutefois, cet objectif est d'abord et avant tout

¹⁹⁹ *Idem*

²⁰⁰ *Ibid.*, p.6.

²⁰¹ *Ibid.*, p.7.

basé sur ses performances en tant qu'entreprise. En fait, ce sont principalement la stratégie d'entreprise de la compagnie qui guide les affaires des CPN plutôt que les politiques gouvernementales. Ainsi, si les CPN jugent qu'il s'avère nécessaire de s'avancer dans une direction, elles le feront à défaut d'avoir l'appui du gouvernement. À titre d'exemple, le fait que CNPC ait commencé ses activités à l'international alors que le gouvernement n'avait pas encore mis en place sa politique *Going Abroad*, témoigne de cette autonomie de gestion. Ainsi, son entrée à l'international ne s'est pas faite sous l'impulsion du gouvernement central, mais plutôt en tant que choix stratégique d'entreprise²⁰².

De plus, en 2007, les CPN chinoises ont vendu au moins 40 % de leur production de pétrole à l'étranger sur le marché international, soit environ 300 000 barils par jour²⁰³. En effet, les CPN n'ont pas envoyé en Chine le pétrole pompé en Azerbaïdjan, Russie, Syrie ou en Tunisie. De plus, au moins la moitié de la production des CPN du Kazakhstan et un tiers de la production en Indonésie ont été vendus au niveau local²⁰⁴. Ce choix des CPN de vendre une partie de leur pétrole sur le marché mondial démontre clairement qu'elles priorisent leur rentabilité aux dépens des intérêts du gouvernement chinois.

Par ailleurs, bien que les CPN nécessitent l'appui du la CNDR pour tout investissement étranger de plus de 30 millions de dollars US et du Conseil d'État pour des investissements étrangers de 200 millions de dollars US et plus, en pratique toutefois, les CPN vont parfois effectuer leurs investissements avant même d'avoir reçu l'approbation des autorités respectives et les informent simplement du fait par la suite²⁰⁵. D'ailleurs, il semblerait qu'aux tous débuts des CPN chinoises à l'étranger, le gouvernement chinois n'accordait que très peu d'importance à leurs investissements étrangers au Pérou, au Soudan et au Kazakhstan²⁰⁶.

²⁰² *Ibid.*, p. 21.

²⁰³ Erica S. Downs, « Who's Afraid of China's Oil Companies? », *Brookings Institution Press*, 2010, p. 88. [En ligne]. http://www.brookings.edu/papers/2010/07_china_oil_downs.aspx (page consultée 12 octobre 2011).

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 89.

²⁰⁵ Kamiya, *loc.cit.*, p. 50.

²⁰⁶ *Idem.*

Enfin, contrairement au gouvernement central, les facteurs politiques ne sont que très peu considérés dans le processus décisionnel de CNPC. À titre d'exemple, le gouvernement central se préoccupe constamment de la réaction que pourrait engendrer un nouveau projet énergétique au sein de la communauté internationale, notamment auprès de pays avec lesquels il entretient des relations privilégiées. Le gouvernement se doit toujours de calculer les bénéfices ainsi que les coûts politiques de chaque projet de la sorte alors que du côté des CPN, la question n'est pas aussi complexe. En effet, ces dernières se dirigent d'abord et avant tout là où se situent les hydrocarbures et où les projets risquent d'être les plus rentables. Dans la poursuite de leurs objectifs économiques, il est arrivé que des compagnies productrices d'électricité et de pétrole aient volontairement diminué l'offre de leur produit afin d'exercer de la pression sur le gouvernement pour une hausse des prix d'État de ses produits raffinés afin d'être davantage en conformité avec ceux du marché mondial. De la même façon, il arrive que les CPN ignorent les directives du gouvernement relativement aux pays à privilégier pour leurs investissements²⁰⁷. Les autorités chinoises ont certainement encouragé les CPN à se tourner vers l'étranger, en leur fournissant leur appui diplomatique et financier sous différentes formes et en intervenant dans leur processus décisionnel toutefois, note Downs, lorsque vient de choisir où doivent se faire les investissements, ce sont les CPN qui occupent le siège du conducteur.

Cette divergence en termes de priorités et d'objectifs nous offre une piste de réflexion en ce qui concerne une possible fragmentation du processus décisionnel chinois dans l'élaboration des projets énergétiques de la Chine en Asie centrale. Toutefois, mise à part cette divergence au niveau de leurs priorités et inquiétudes d'un point de vue général, nos recherches ne nous ont pas permis d'identifier de différence de points de vue, spécifiques aux projets énergétiques de la Chine en Asie centrale. Néanmoins, il est clairement apparu dans le cas de l'oléoduc sino-kazakh et du gazoduc sino-centrasiatique, que l'acteur principal de l'élaboration et de la mise en place de ces projets n'a pas été les gouvernements kazakh,

²⁰⁷ Downs, « China's Energy Policies and their Environmental Impacts », *loc.cit.*, p.2.

turkmène ou chinois, mais plutôt CNPC qui s'est occupé de leur construction et de leur opérabilité²⁰⁸.

3.4. Les facteurs ayant contribué aux succès de ces projets

Nous venons de voir que la structure de gouvernance du secteur énergétique chinois constitue en réalité une structure de co-gouvernance qui est partagée entre le gouvernement central et les CPN, dont les priorités respectives ne concordent pas toujours. Or, dans le cas des projets chinois en Asie centrale, cette fragmentation de la structure de gouvernance ne semble pas avoir entravé le processus décisionnel chinois ainsi que la réalisation de ces projets.

Bien qu'il se soit écoulé sept ans entre les premiers engagements relatifs au projet de l'oléoduc (1997) et les premières actions concrètes pour la réalisation du projet (2004) toutefois, la littérature portant sur le sujet nous démontre que ce délai n'a pas résulté de luttes internes au sein du processus décisionnel chinois, mais plutôt de facteurs extérieurs à la politique nationale chinoise. À titre d'exemple, le bas prix du pétrole sur le marché mondial ainsi que la crainte que le projet d'oléoduc ne soit pas suffisamment rentable, étant donné la faible production de pétrole du Kazakhstan, ont poussé les autorités chinoises à repousser l'implantation du projet. En ce qui concerne le gazoduc sinocentrasiatique, seulement trois ans se sont écoulés entre la signature de l'entente portant sur la construction du gazoduc sur le long terme, en 2006, et son inauguration en 2009. C'est dans ce cas-ci plutôt au cours de la période ayant précédé la signature de l'entente que le projet tardait à avancer. En effet, la Chine s'était alors à nouveau heurtée à des facteurs qui lui étaient extérieurs tel que l'isolement du Turkménistan, des doutes quant aux réserves turkmènes de gaz naturel ainsi que le manque d'expérience du pays dans les champs. Ces facteurs avaient donc refroidi le gouvernement chinois dans l'avancement du projet. Ainsi, dans les deux cas, on constate que ce n'est pas l'atteinte d'un consensus au sein du processus décisionnel chinois après d'après négociations s'étant étendues sur plusieurs années qui a permis de faire avancer les projets

²⁰⁸ Kamiya, *loc.cit.*, p.41.

énergétiques de la Chine en Asie centrale, mais plutôt des changements de situations sur lesquels le gouvernement chinois n'avait que très peu d'influence.

À présent, à partir du constat que nous venons d'établir et puisque l'analyse de l'élaboration des projets énergétiques de la Chine en Asie centrale ne reflète pas complètement la réalité que nous avons décrite dans notre deuxième chapitre, nous allons tenter d'expliquer pourquoi il en fut ainsi dans nos deux études de cas. Pour ce faire, nous allons nous intéresser aux facteurs ayant contribué aux succès de ces projets sur la scène nationale. Pour y parvenir, nous reprendrons chacun des facteurs identifiés par Bo Kong qui, selon lui, favorisent le consensus au sein du processus décisionnel chinois et les appliquerons aux projets énergétiques chinois en Asie centrale. Cette analyse nous permettra de voir si c'est en fait la réunion de facteurs positifs qui a favorisé l'évolution des projets énergétiques de la Chine en Asie centrale.

3.4.1 Les bénéfices engendrés par le projet doivent pouvoir être reliés à d'autres problèmes politiques;

Il ne fait aucun doute que les bénéfices politiques engendrés par la construction de l'oléoduc et du gazoduc sont multiples. En effet, tel que nous l'avons vu dans notre premier chapitre, l'axe politique des relations sino-centrasiatique relève de la plus grande importance pour les autorités chinoises qui s'inquiètent de voir les Ouïghours du Xinjiang trouver des appuis chez leurs voisins centrasiatiques. Les projets énergétiques de la Chine en Asie centrale s'inscrivent parfaitement dans cette volonté du gouvernement chinois de sécuriser et d'apaiser la région du Xinjiang puisqu'ils contribueront au développement économique de cette dernière, du moins c'est ce que croit le gouvernement. Rappelons-nous que l'oléoduc ainsi que le gazoduc reliant l'Asie centrale à la Chine pénètre tous deux le territoire chinois par le Xinjiang. Ce dernier étant lui-même très riche en ressources énergétiques non exploitées, ces deux projets contribueront au développement de ses ressources. À noter également, toujours dans la perspective de développer le Xinjiang, que ces projets énergétiques s'inscrivent dans le PDGO de la Chine.

Par ailleurs, la construction d'un oléoduc et gazoduc reliant l'Asie centrale à la Chine s'inscrit bien dans la politique étrangère de l'Empire du Milieu. Elle rejoint en effet plusieurs de ses principes de politique étrangère tels que l'affirmation de sa puissance ainsi que la recherche d'harmonie (la politique périphérique de Pékin). Développer des projets de cette envergure en Asie centrale permet à la Chine de s'imposer comme partenaire énergétique, de prendre sa place en tant que puissance la région et de tisser des liens durables sur le long terme avec ces pays voisins.

3.4.2 L'enjeu doit être de taille et prioritaire;

Tel que nous l'avons vu, les besoins en ressources énergétiques de la Chine sont criants et sa sécurité énergétique se situe au cœur de ses préoccupations. De ce fait, elle ne lésine aucun effort pour déployer sa diplomatie de l'énergie à travers le monde ainsi que pour diversifier ses approvisionnements. Riche en ressources énergétiques, l'Asie centrale est ciblée par cette campagne de séduction mondiale et la construction d'oléoducs et de gazoducs contribue à assurer la sécurité énergétique de la Chine. Bien que les projets énergétiques en Asie centrale ne permettent pas à la Chine d'éliminer sa dépendance envers ses importations en provenance du Moyen-Orient, elles contribuent toutefois à la diminuer ainsi qu'à s'assurer des importations en pétrole et en gaz naturel fiables, ne devant pas passer par le détroit de Malacca. La sécurité énergétique de la Chine est assurément un enjeu de taille et prioritaire, et l'importance que le gouvernement chinois y accorde a certainement contribué à rallier les acteurs du domaine derrière ces deux projets énergétiques.

3.4.3 Les acteurs disposant d'un droit de veto dans le processus décisionnel doivent être forts et unis;

Il n'existe que très peu d'information disponible faisant état de la position de chacun des acteurs du processus décisionnel énergétique dans le cadre des projets de la Chine en Asie centrale. En fait, les descriptions et analyses de l'élaboration des projets se situent généralement au niveau macro, soit entre la Chine et les différents États d'Asie centrale ou entre les CPN chinoises et les compagnies pétrolières étrangères. Ce sont donc

principalement les négociations interétatiques qui ont principalement intéressé les médias ainsi que les experts ou du moins, l'information disponible porte généralement sur ces relations. Bien qu'il n'existe que très peu de sources traitant du processus décisionnel chinois dans l'élaboration de ces projets énergétiques toutefois, la littérature existante sur le sujet n'offre aucune piste pouvant porter à croire que certains acteurs fondamentaux du processus décisionnel chinois se seraient fermement opposés aux projets. Au contraire, il semblerait que tous aient collaboré à leur réalisation.

CNDR et le Bureau de l'énergie

Tel que nous l'avons vu dans notre analyse du processus décisionnel chinois en matière de politiques énergétiques, la CNDR détient des pouvoirs capitaux dans le domaine énergétique et peut choisir de faire ou non passer un projet au stade de la réalité. Elle est chargée de planifier le développement énergétique du pays sur le long terme et d'approuver les investissements pour les projets énergétiques nationaux et internationaux. Nécessitant des investissements de grande importance, les projets énergétiques de la Chine en Asie centrale ont dû se soumettre au jugement de la CNDR et de ses institutions et ont obtenu leur appui. Le contraire aurait été fort étonnant puisque ces projets s'inscrivent très bien dans les politiques énergétiques de la CNDR. En effet, dans un document officiel de 2007 du Bureau d'information du Conseil d'État portant sur les politiques énergétiques de la CNDR on retrouve la volonté de la CNDR de « Improving external cooperation in the exploration and development of oil and gas ». On y mentionne également que le gouvernement chinois souhaite encourager les investissements étrangers dans la construction et l'opérabilité d'oléoducs et de gazoducs²⁰⁹. Ainsi, d'un point de vue général, ces projets énergétiques s'inscrivent dans la vision globale de la CNDR dans le domaine énergétique.

L'appui de la Banque de développement de Chine

La BDC joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale chinoise *Going abroad*. Rappelons que cette dernière vise à encourager l'expansion des

²⁰⁹ Information Office of the State Council of the People's Republic of China, « China's Energy conditions and Policies », December 2007, p. 39.

firmes chinoises à l'international dans le but de sécuriser les approvisionnements énergétiques ainsi que les ressources naturelles de la Chine. C'est d'ailleurs dans la poursuite de cet objectif que la BDC a, depuis le milieu des années 2000, financé plusieurs projets internationaux de grande envergure de la Chine à l'étranger. Lorsque la BDC finance des acquisitions ou projets énergétiques de la Chine sur la scène internationale, elle agit alors en tant que lien entre les ambitions stratégiques du gouvernement et les intérêts commerciaux des firmes chinoises. Ce sont donc principalement la BDC, le Conseil d'État ainsi que les CPN qui structurent et exécutent ces transactions. Ce genre d'activités permet à la BDC d'accroître ses profits, de prouver qu'il est toujours pertinent pour la Chine d'avoir une *policy bank*, et permet à la banque d'accroître son chiffre d'affaires à l'international. Pour le Conseil d'État, des prêts de cette importance lui permettent de se rapprocher de son objectif qui consiste à sécuriser ainsi qu'à diversifier ses sources d'approvisionnement énergétique. Enfin, pour les CPN, ces prêts leur permettent de faire l'acquisition de parts dans l'exploration et la production de ressources énergétiques à l'étranger.

Les projets énergétiques de la Chine en Asie centrale ne font pas exception. En effet, c'est la BDC qui a fourni le financement nécessaire à la construction des deux projets que nous avons ciblés pour notre étude. Elle a financé l'oléoduc sino-kazakh et a fourni 8.1 milliards de dollars pour la construction du gazoduc sino-centrasiatique, dont la valeur totale fut estimée à 11 milliards de dollars. De plus, il faut savoir que pour ce qui est du Kazakhstan, c'est aussi BDC qui avait financé l'achat de Petrokazakhstan par CNPC en 2005, représentant un prêt de 4.2 milliards de dollars US. En ce qui concerne le Turkménistan, la contribution de BDC ne s'est pas non plus arrêtée au financement du gazoduc. En effet, elle a aussi conclu une entente portant sur un prêt de quatre milliards de dollars avec la compagnie d'État turkmène Turkmengaz pour le développement d'un des plus grands champs de gaz naturel au monde, South Yolotan, qui permettra au Turkménistan de fournir 10 milliards de m³ supplémentaires à la Chine²¹⁰. Bien qu'il fasse partie du mandat de la BDC de financer le développement d'infrastructures servant à la livraison d'approvisionnements de ressources énergétiques et de minerais, elle n'a toutefois pas l'obligation de s'impliquer dans tous les projets.

²¹⁰ Jiang et Sinton, *loc.cit.*, p.32.

L'implication de la BDC dans plusieurs projets de la Chine en Asie centrale témoigne de sa foi en ces projets et du potentiel qu'elle voit en eux sur le long terme. Le support de la BDC a incontestablement favorisé le développement ainsi que la réalisation des projets énergétiques de la Chine en Asie centrale.

L'analyse des think tanks chinois de ces projets énergétiques

L'influence que peuvent avoir les *think tanks* officiels chinois sur le processus décisionnel n'est pas à sous-estimer. Bien que ces derniers ne disposent peut-être par d'un droit de veto, leur influence demeure considérable. En effet, ces derniers agissent en tant qu'acteurs immédiats de l'élaboration des politiques gouvernementales, en mettant sur pieds des études portant sur des problèmes politiques ainsi qu'en publiant le résultat de leurs recherches. Tel que nous l'avons souligné dans notre deuxième chapitre, ce sont souvent eux qui rédigent les politiques du gouvernement. Considérant les fonctions ainsi que l'influence que peuvent avoir les *think tanks* chinois sur le processus décisionnel, les résultats de leurs études portant sur les projets énergétiques de la Chine en Asie centrale peuvent indéniablement avoir un impact sur les politiques du gouvernement.

Il ressort de nos observations que lorsque les experts des questions énergétiques chinoises offrent leur point de vue dans les médias, ils apparaissent en faveur de ces projets. Xia Yishan, un expert du China Institute of International Studies, croit que les États d'Asie centrale seront appelés à jouer un rôle de plus en plus important dans la stratégie énergétique chinoise à l'international²¹¹. Dans les entrevues qu'il accorde, il souligne l'importance croissante qu'occupera le gaz naturel dans la consommation chinoise en énergie et ce, considérant le développement économique de la Chine ainsi que sa conscience environnementale de plus en plus grande²¹². Il rappelle qu'en 2020, la demande chinoise en gaz naturel se haussera entre 250 et 300 milliards de m³ pour une production nationale qui tout au plus atteindra 130 milliards de m³ de gaz²¹³. La Chine n'aura alors d'autres choix que

²¹¹ « CNPC, KazMunayGas to Build Gas Pipeline », *China Daily*, 23 juin 2010.

²¹² « China-Central Asia pipeline benefits all sides », *People's Daily*, 15 décembre 2009.

²¹³ « Central Asia key to energy diversity », *Global Times*, 16 décembre 2009.

d'importer son manque à gagner. En ce sens, l'Asie centrale sera appelée à jouer un rôle fondamental pour combler les besoins chinois en gaz naturel.

De son côté, Pan Guang, directeur du Centre d'études de l'Organisation de coopération de Shanghai, mentionne que bien que l'oléoduc sino-kazakh ne représente qu'une petite partie des importations de pétrole de la Chine, il demeure le seul oléoduc transfrontalier de la Chine et lui assure des approvisionnements en pétrole stables, contrairement aux importations de pétrole en provenance de l'Afrique, de l'Amérique du Sud, du Moyen-Orient, de l'Australie et de l'Indonésie, qui doivent toutes utiliser des voies de communication maritimes hors du contrôle de Pékin²¹⁴. De ce fait, selon cet expert, cet oléoduc possède sa raison d'être et s'inscrit parfaitement dans la stratégie chinoise de diversification et de sécurisation de ses sources d'approvisionnements.

Nous aurions souhaité avoir accès à des rapports produits par des *think tanks* chinois portant sur la faisabilité de ces projets, commandés par la CNDP, mais nous n'en avons point trouvé. Le gouvernement chinois ayant probablement choisi de ne pas les rendre publics. Compte tenu de cette situation, nos affirmations se basent donc sur des articles ou entrevues effectuées par des experts chinois de ces questions.

3.4.4 La proposition doit jouir d'un support vertical et horizontal

Xinjiang

En ce qui concerne le Xinjiang, le gouvernement officiel fait preuve de beaucoup d'ouverture envers les projets énergétiques de la Chine en Asie centrale, puisqu'il s'agit pour lui d'une opportunité de se développer économiquement et de devenir la base de production nationale dans le domaine de l'énergie. D'ailleurs, pas plus tard qu'en juillet 2011, le président du gouvernement régional, Nur Bekri, annonçait l'intention officielle du Xinjiang de s'ouvrir plus que jamais auparavant vers l'extérieur, désirant ainsi réduire l'écart qui le sépare des

²¹⁴ *Idem*

provinces côtières²¹⁵. De plus, il a également mentionné que le gouvernement régional travaillait actuellement à l'élaboration d'un plan de développement et d'ouverture vers l'Ouest. La construction de l'oléoduc sino-kazakh ainsi que du gazoduc sino-centrasiatique contribue clairement à l'ouverture du Xinjiang vers l'Asie centrale ainsi qu'à faire du Xinjiang un pilier de la plate-forme énergétique chinoise. La mise sur pied de ces projets constitue donc un pas de plus vers la réalisation de ses objectifs d'ouverture et de développement.

Toutefois, soulignons que les minorités ethniques du Xinjiang doutent fortement que ces nouveaux projets apporteront les bénéfices économiques escomptés à la région. En effet, ces derniers croient par expérience que comme dans toutes occasions d'affaires intéressantes qui ont vu le jour au Xinjiang, ce sera toujours les Hans qui en profiteront. De plus, avec l'influence croissante du Xinjiang dans la sphère énergétique du pays, les minorités ethniques du Xinjiang craignent que Pékin cherche à exercer un contrôle plus grand sur la région, dans le but de sécuriser le transport des ressources énergétiques ainsi que la stabilité sociale. Selon eux, ce genre de contrôle risque de se traduire par une migration accrue de Hans sur leur territoire et en une augmentation de la présence militaire dans la région²¹⁶.

Enfin, malgré les réticences ou réserves pouvant être perçues parmi les différents groupes de la région, il s'avère que c'est le gouvernement qui détient le dernier mot. Il existe certainement des avantages pour le Xinjiang à constituer le point d'entrée au pays de cet oléoduc et de ce gazoduc seulement, peut-être profitera-t-il davantage aux Hans de la région ainsi qu'au gouvernement central. Or, ce qu'il importe de retenir ici est que le gouvernement régional a encouragé les projets énergétiques de la Chine en Asie centrale et continue de le faire. Nous n'avons relevé dans la littérature ou les articles de journaux aucune opposition réelle de quelque groupe que ce soit au sein de la population.

²¹⁵ « Xinjiang to be more open: regional government chairman », *People's Daily Online*, 6 juillet 2011, [En ligne]. <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90882/7430414.html> (page consultée le 10 décembre 2011).

²¹⁶ « Xinjiang: the curse of oil », *Business China*, 6 février 2007, [En ligne]. <http://www.greengrants.org.cn/read.php?id=1432> (page consultée le 15 octobre 2011).

3.4.5 Il doit y avoir une préférence claire du gouvernement central pour cette politique

Plusieurs indices ont clairement démontré l'appui du gouvernement central envers ces projets durant leurs processus de négociations. En effet, depuis la genèse de ces projets, le gouvernement central et ses principales institutions ont toujours appuyé leur développement et leur réalisation, puisqu'il y voyait de multiples avantages pour le pays. D'ailleurs, le président chinois, Hu Jintao, ainsi que plusieurs représentants du gouvernement chinois de grande importance, tel que le ministre des Affaires étrangères, se sont aussi eux-mêmes déplacés en Asie centrale afin d'en faire la promotion et de gagner la confiance de leurs homologues centrasiatiques.

De plus, la multitude d'accords signés par le gouvernement chinois depuis la genèse des projets jusqu'à leur développement, notamment dans le cas de l'oléoduc reliant le Kazakhstan à la Chine, nous indique la forte volonté politique du gouvernement central, dès le début, à élaborer et développer ces projets. D'ailleurs, comme nous l'avons vu, c'est le gouvernement central qui a désigné CNPC comme compagnie responsable de la réalisation du projet de l'oléoduc. Il lui a d'ailleurs réaffirmé son appui par la signature de certains documents, dont le Programme de collaboration entre la République du Kazakhstan et la République populaire de Chine.

Le succès de ces projets revient donc en partie aux efforts de lobbying du gouvernement chinois visant à accroître sur le long terme son influence dans la région, son développement économique ainsi qu'à promouvoir sa politique énergétique.

3.5 Conclusion

Bien que Kong ne croit pas que la réunion de tous ces facteurs positifs soit nécessaire au développement d'une politique ou d'un projet, il apparaît que dans le cas des projets énergétiques de la Chine en Asie centrale, ces facteurs étaient tous présents. Voilà donc pourquoi ces projets ne se sont pas butés à la fragmentation du processus décisionnel chinois dans le domaine énergétique. La fragmentation qui existe entre le gouvernement chinois et

les CPN demeure tout aussi réelle et présente toutefois, puisque les deux voient en ces projets la possibilité d'atteindre leurs objectifs respectifs, ils ont collaboré et déployé leurs effectifs à leur réalisation plutôt qu'à mutuellement se mettre des bâtons dans les roues.

D'un point de vue externe, nous avons remarqué que CNPC a agi en tant leader de premier plan dans la gestion de ces projets, reléguant le gouvernement au second plan, quoique son support ait certainement facilité plusieurs étapes de la réalisation de l'oléoduc et du gazoduc, ce qui n'est certainement pas négligeable. Reste à voir sur le long terme si chacun des acteurs impliqués dans le processus décisionnel chinois dans le domaine énergétique parviendra à atteindre ses objectifs relatifs à la construction de ces infrastructures énergétiques.

CONCLUSION

Notre étude a dressé une analyse détaillée des relations énergétiques de la Chine en Asie centrale. Cette dernière se divisait principalement en deux volets : les relations sinocentrasiatiques d'une part, et le processus décisionnel chinois en matière de politiques énergétiques d'autre part. L'objectif de notre étude était, rappelons-le, de voir comment c'était effectué le processus décisionnel chinois en matières de politiques énergétiques dans le cas des projets énergétiques majeurs de la Chine en Asie centrale. L'originalité du travail consistait à relier le processus décisionnel énergétique chinois aux intérêts de sécurité énergétique de la Chine en Asie centrale, analyse qui à notre connaissance n'avait pas encore été effectuée et qui permet de toucher à plusieurs sujets d'actualité chinois. Notre ambition a été quelque peu ralentie par l'indisponibilité de certaines sources, notamment celles portant sur les positions de chacun des acteurs du processus décisionnel chinois dans le cadre des négociations ayant entouré les projets énergétiques de la Chine en Asie centrale. De ce fait, il nous est apparu difficile d'appliquer plus en profondeur notre modèle théorique à nos études de cas. Nous aurions aimé être en mesure de mettre en relief davantage les différentes luttes internes et rapports de force entre acteurs ayant caractérisé l'élaboration de ces projets énergétiques, or l'information disponible ne nous a pas permis de déceler une fragmentation de l'autorité apparente tout au long du processus décisionnel de ces projets. Nous avons donc cherché à comprendre et à expliquer pourquoi il en fut ainsi. Par ailleurs, nous sommes parvenus à dresser un portrait de l'évolution de ces projets, d'un point de vue externe et interne, tout en les inscrivant dans la dynamique des relations sino-centrasiatiques d'un point de vue général ainsi que dans le secteur énergétique chinois. Pour ce faire, nous avons décortiqué notre sujet en plusieurs facettes afin d'offrir au lecteur un portrait d'ensemble du paysage dans lequel ces projets ont évolué et continuent d'évoluer.

Lors de notre premier chapitre, nous avons vu que les intérêts de l'Empire du Milieu en Asie centrale sont nombreux et s'analysent à travers trois axes principaux soient les axes politique, économique et énergétique. L'axe politique constitue l'axe le plus important aux yeux des autorités chinoises et est celui qui a poussé le rapprochement entre la Chine et l'Asie centrale au début des années 90. Privilégiant la sécurité et la stabilité de ses frontières et celles du Xinjiang, Pékin a jugé que la meilleure façon d'y parvenir était de développer et d'approfondir ses relations avec ces nouveaux États issus de l'ex URSS, en vue d'obtenir leur collaboration dans certains dossiers. De plus, il ne faut pas oublier en toile de fond que la présence de la Chine en Asie centrale s'inscrit dans son désir d'affirmer sa puissance et de s'imposer en tant qu'acteur régional et mondial de premier plan. Sur le plan économique, le commerce sinocentrasiatique se caractérise d'abord et avant tout par un échange de produits manufacturiers chinois contre des matières premières centrasiatiques, notamment des minerais et hydrocarbures et contribue à renforcer les liens entre la Chine et les États d'Asie centrale. Enfin, nous nous sommes attardés à l'axe énergétique des relations sinocentrasiatiques puisqu'il se situe au cœur de notre étude. En effet, nous avons vu que les relations énergétiques que la Chine développe avec l'Asie centrale s'inscrivent dans une stratégie énergétique plus grande qui consiste à diversifier et à sécuriser ses importations d'hydrocarbures en vue d'assurer sa sécurité énergétique. Le Kazakhstan étant particulièrement riche en pétrole et le Turkménistan détenant un sous-sol garni de gaz naturel, la Chine a saisi l'opportunité qui s'offrait à elle et a ainsi élaboré et mis sur pieds des projets énergétiques en Asie centrale dans le but d'assurer sa sécurité énergétique.

Dans un deuxième temps, notre regard s'est tourné vers le processus décisionnel chinois en matière de politiques énergétiques. Nous avons vu quels étaient les principaux protagonistes lorsque vient le temps d'élaborer et de mettre sur pieds un projet ou une politique énergétique. Nous avons alors constaté que la répartition de l'autorité ainsi que la structure du système politique chinois étaient fragmentés et que les décisions énergétiques prises résultent, la plupart du temps, de négociations féroces entre les différents acteurs impliqués. La plus grande faiblesse de cette structure politique énergétique réside dans le fait qu'il n'existe aucune institution détenant l'autorité suffisante pour faire passer une politique ou un projet aux échelons inférieurs. Les réformes effectuées ces dernières années au sein du

secteur énergétique n'ont pas suffi et la création de nouvelles institutions ne parviendra pas à combler ces lacunes. De ce fait, les projets élaborés prennent souvent plusieurs années avant de voir le jour ou se retrouvent sur les tablettes pour une durée indéterminée.

Enfin, nous avons plongé au cœur du processus décisionnel chinois en matière de politiques énergétique dans le cas de l'Asie centrale afin de faire le pont entre nos deux premiers chapitres et de répondre directement à notre question de recherche. Pour ce faire, nous avons analysé l'évolution de deux projets énergétiques majeurs de la Chine en Asie centrale, soient l'oléoduc reliant le Kazakhstan à la Chine et le gazoduc parcourant le Turkménistan, l'Ouzbékistan et le Kazakhstan pour se rendre en Chine. Dans l'analyse de ces deux études de cas, nous avons constaté que la fragmentation du système décisionnel n'avait pas posé problème dans le cadre de ces deux projets étant donné la convergence d'intérêts des acteurs impliqués. Malgré la prépondérance de CNPC dans la gestion des dossiers qui a tendance à prioriser ses propres objectifs au détriment de ceux du gouvernement, cette dernière a tout de même bénéficié du support gouvernemental dans l'élaboration et l'implantation du projet. Ainsi, étonné de ne pas retrouver de fragmentation problématique à l'intérieur du processus décisionnel énergétique chinois dans l'élaboration des deux projets en Asie centrale, nous avons poussé notre analyse plus loin et avons tenté de comprendre pourquoi il en avait été ainsi. Nous avons alors relevé certains facteurs ayant contribué à la réussite des projets.

Ainsi, nous espérons que notre étude aura permis de mettre en lumière tous les enjeux auxquels touchent les relations énergétiques sinocentasiatiques. Le lien que la Chine entretient avec cette région du monde n'est pas prêt de s'estomper et nous risquons d'être témoins de futurs projets de collaboration entre le dragon asiatique et les anciennes républiques soviétiques. Les liens que la Chine est parvenue à tisser avec cette région sont solides et cette dernière apparaît dorénavant aux yeux des États centasiatiques en tant qu'alternative valable à leur grand frère russe.

Par ailleurs, dans une perspective plus large, nous pouvons présager que l'influence que la Chine aura dans la région sur le long terme se fera de plus en plus grandissante et de plus en plus encombrante pour la Russie, les États-Unis et tous ceux qui souhaitent profiter des

richesses naturelles de l'Asie centrale. Ainsi, l'ambition chinoise se doit de rester modeste afin de ne pas aviver les craintes de certaines grandes puissances qui la perçoivent comme étant menaçante et expansionniste.

Finalement, au-delà de ses projets énergétiques en Asie centrale, reste que le problème de sécurité énergétique de la Chine demeura à l'ordre du jour encore pour longtemps. Rien n'indique que la croissance économique chinoise s'arrêtera à court ou à moyen terme et malgré les efforts de Pékin visant à réduire la consommation nationale par le biais de diverses mesures, la consommation énergétique du pays ne ralentira pas et le Chine devra poursuivre sa pétrodiplomatie à travers le monde. Tel que nous l'avons mentionné, les projets de la Chine en Asie centrale contribuent à diminuer la dépendance du pays envers ses importations en provenance du Moyen-Orient mais ses importations centrasiatiques demeurent minoritaires. Il faut donc regarder les relations sinocentrasiatiques dans un contexte beaucoup plus large.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Cabestan, Jean-Pierre. 1994. *Le système politique de la Chine populaire*. Coll. «Que sais-je?». Paris : Presses Universitaires de France, 127p.

_____. 1994. *Le système politique de la Chine populaire*. Coll. «THÉMIS», Paris : Presses Universitaires de France, 508p.

_____. 2010. *La politique internationale de la Chine : Entre intégration et volonté de puissance*. Paris : Les Presses de Sciences Po, 460p.

Craig, Susan L. 2007. *Chinese Perception of Traditional and Non-Traditional Security Threats*. Strategic Studies Institute, 172p.

Downs Strecker, Erica. 2000. *China's Quest for Energy Security*. Santa Monica: RAND, 68p.

Karrar, Hasan H. 2009. *The New Silk Road Diplomacy: China's Central Asian Foreign Policy Since the Cold War*. Toronto: UBC Press, 272p.

Kellner, Thierry. 2008. *L'Occident de la Chine : Pékin et la nouvelle Asie centrale (1991-2001)*. Paris : Presses Universitaires de France, 622p.

Kong, Bo. 2010. *China's International Petroleum Policy*. Coll. « Praeger Security International ». California: AVC-CLIO, 229p.

Laruelle, Marlène et Sébastien Peyrouse. 2010. *L'Asie centrale à l'aune de la mondialisation : Une approche géoéconomique*. Coll. « Enjeux stratégiques » de l'IRIS, Paris, Armand Colin, 234p.

Lieberthat, Kenneth et David M. Lampton. 1992. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Los Angeles: University of California Press, 384p.

Lieberthat, Kenneth et Michel Oksenberg. 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures and Processes*. Princeton (New Jersey): Princeton University Press, 445p.

Marketos, N Thrassy. 2009. *China's Energy Geopolitics: The Shanghai Cooperation Organization and Central Asia*. New York : Routledge Contemporary China Series, 115 p.

McGregor, Richard. 2010. *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*. New York: Harper Collins Publishers, 320p.

Mémoires

Brunis, Bastien. « Politique extérieure énergétique de la Chine : Discours sur la stratégie de puissance de la RPC ». Mémoire de maîtrise, Paris : Université Paris I, 2006, 203p.

Rapports et articles scientifiques

Andrew-Speed, Philip. 2010. « The Institutions of Energy Governance in China », Note de recherche de l'*IFRI*, 63p. [En ligne]. http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5842&id_provenance=97 (page consultée le 10 septembre 2011).

Bailes, Alyson J.K. et Pal Dunay, Pan Guang et Mikhail Troiskiy. 2007. « The Shanghai Cooperation Organization ». Rapport de recherche, *SIPRI* (Stockholm International Peace Research Institute) Policy Paper, No.17, p.1-66.. <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP17.pdf>

Blank, Stephen J. 2006. « The Eurasian Energy Triangle ». *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring 2006, p.53-67.

Cabestan, Jean-Pierre. 2011. «The New Great Game in Central Asia»,. *China Analysis*, p.6-8.

Cariou, Alain. 2009. « Le nouveau Xinjiang : intégration et recompositions territoriales d'une périphérie chinoise ». *ÉchoGéo*, No. 9, p. 1-16.

Castets, Rémi. 2006. « Entre colonisation et développement du Grand ouest : impacts des stratégies de contrôle démographique et économique du Xinjiang ». *Outre-Terre*, no, 6, 2006/3, p 257-272.

_____. 2006. « La question ouïghoure et sa dimension centre-asiatique ». *Revue internationale et stratégique*, no.64, 2006/4, p.89-100.

_____. 2003. « Le nationalisme ouïghour au Xinjiang : expressions identitaires et politiques d'un mal-être ». *Perspectives chinoises*, no.78, juillet-août, 20p. [En ligne]. <http://perspectiveschinoises.revues.org/document156.html> (page consultée le 10 juillet 2011).

Chen, Shaofeng. 2008. « Motivations behind China's Foreign Oil Quest: A Perspective from the Chinese Government and the Oil Companies ». *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 13, no.1, p. 79-104.

_____. 2008. « Marketization and China's energy security ». *Policy and Society*, No. 12, p. 249-160.

Constantin, Christian. 2005. « China's Conception of Energy Security: Sources and International impacts ». *Working Paper Series*. No.42, Mars, p.1-41.

_____. 2006. « Comprendre la sécurité énergétique de la Chine ». *Politique et Sociétés*, Vol.25, no.2-5, p.15-45.

Cutler, Robert M. 2010. « Turkmenistan-China Pipeline Become a Reality ». Central Asia-Caucasus Institute, [En ligne]. <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5260/print> (page consultée le 20 septembre 2011).

Daojiong, Zha. 2005. « China's Energy Security and Its International Relations ». *The China And Eurasia Forum Quarterly*, Volume 3, No 3, p.39-54.

Destler, I.M. 1980. « Making Foreign Economic Policy ». Washington, D.C, *The Brookings Institutions*, 256p.

Djalili, Mohammad-Reza. « L'Iran et la Turquie face à l'Asie centrale ». *Journal of International & Strategic Studies No1*, Printemps 2008, p.15. [En ligne] <http://www.ceris.be/fileadmin/library/Publications/Journal%20of%20International%20%26%20Strategic%20Studies%20N1Asie%20Centrale,%20ancrage%20international%20et%20r%20E9gional.pdf> (page consultée le 2 juin 2011).

Downs, Erica S. 2004. « The Chinese Energy Security Debate ». *China Quarterly*. No.177, p.21-41.

_____. 2006. « Energy Security Series: China ». *The Brookings Institutions*. p.1-67.

_____. 2008. « China's «New» Energy Administration: China's National energy Administration will struggle to manage the energy sector effectively ». *China Business Review*, November-December, p.42-45.

_____. 2008. « China's Energy Policies and their Environmental Impacts ». *Brookings Institution*, p.2. [En ligne] http://www.brookings.edu/testimony/2008/0813_china_downs.aspx (page consultée le 10 octobre 2011).

_____. 2010. « Who's Afraid of China's Oil Companies? ». *Brookings Institution Press*, p.73-102.

Dwived, Ramakant. 2006. « China's Central Asia Policy in Recent Times ». *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 4, No. 4, p. 139-159.

Ebel, Robert E. 2009. « Energy and Geopolitics in China: Mixing Oil and Politics ». A Report of the *CSIS Energy National and Security Program*, 73 p.

Eggington, Ann et Yo Osumi (sous la dir.). « Perspectives on Caspian Oil and Gas Development ». *International Energy Agency Working Paper Series*, Décembre, p.1-69.

Facon, Isabelle. 2008. « L'Asie centrale comme enjeu dans le « partenariat stratégique » sino-russe ». *Recherche & Document* pour la Fondation pour la Recherche Stratégique, no 6, p.1-35.

Germanovich, Gene. 2008. «The Shanghai Cooperation Organization: A Threat to American Interest in Central Asia? ». *The China and Eurasia Forum Quarterly*, February, p.19-38.

Howard, Russ. 2001. Discussion of the « The Chinese Security Concept and its Historical Evolution », *Journal of Contemporary China*, Vol.10, Issue27, p 285-292.

Hu, Liyan et Ter-Shing Cheng. 2008. « China's Energy Security and Geo-Economic Interests in Central Asia ». *Central European Journal of International Security Studies*. Vol.2, Issus 2, Novembre 2008, p 42-55.

Ionela Pop, Irina. 2010. « China's Energy Strategy in Central Asia: Interactions with Russia, India and Japan ». *UNICID Discussion Papers*, no 24, October 2010, p.197-220.

J.Blank, Stephen. 2006. « The Eurasian Energy Triangle : China, Russia, and the Central Asian States ». *Brown Journal of World Affairs*, Vol XII, Issue 2 (Winter-Spring), p.53-67.

Jiang, Julie et Jonathan Sinton. 2011. « Overseas Investments by Chinese National Oil Companies: Assessing the drivers and impact ». *International Energy Agency* (Information paper), 48p.

Kamiya, Masato. 2009. « Prospect of Energy Link between Central Asia and China: A Study on The Development of «Energy Silk Route,»: The Tukmenistan-China Gas Pipeline ». Master of Arts in Law and Diplomacy Thesis, TUFTS University (The Fletcher Scholl), p.1-64.

Kellner, Thierry. 2002. « La Chine et la nouvelle Asie Centrale ». Rapport du GRIP (*Groupe d'information sur la paix et la sécurité*), 2002 /1, p. 1-39.

_____. 2008. « La Chine et la grande Asie centrale ». *politique étrangère*, 2008 /03 (automne), p.575-587.

_____. 2006. « La tranquille montée en puissance de la Chine en Asie centrale ». *Revue internationale et stratégique*, 2006 /4, no.64, p.143-154.

Kong, Bo. 2006. « Institutionnal Insecurity », *China Security*, Summer, p.64-88.

_____. 2009. « China's Energy Decision-Making: becoming more like the United States? ». *Journal of Contemporary China*, 18:62, p.789-812.

Kreft, Heinrich. 2006. « La diplomatie chinoise de l'énergie ». *Politique étrangère* (Paris), 2 :2006, p.349-360.

Liao, Xuanli. 2006. « Central Asia and China's Energy Security ». *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol.4, No.4, p.61-69.

_____. 2006. « A Silk Road for Oil : Sino-Kazack Energy Diplomacy ». *Brown Journal of World Affairs*, Vol XII, Issue 2, Winter-Spring, p.39-51.

Liu, Xuecheng. 2006. « China's Energy Security and Its Grand Strategy ». *The Stanley Foundation:Policy: Analysis Brief*, September, p.1-16.

Matusov, Artyom. 2007. « Energy Cooperation in the SCO : Club or Gathering? ». *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 5, No. 3, p. 83-99.

Martin, Michael F. 2010. « Understanding China's Political System ». Rapport de recherche, Congressional Research Service, April 14, 21p.

Niquet, Valérie. 2006. « China and Central Asia ». *China perspectives*, n°67, [En ligne]. p.1-14. URL : <http://chinaperspectives.revues.org/document1045.html>. (page consultée le 10 mai 2010).

Ong, Russell. 2005. « China's security interests in Central Asia ». *Central Asian Survey*. Vol 24:4, p. 425-439.

Payette, Alex et Guillaume Mascotto.2010. « Le secteur énergétique chinois : élaboration des politiques, acteurs, quête et stratégie énergétique ». Note de recherche, CEPES, p.1-47.

Peyrouse, Sébastien. 2008.« La presence chinoise en Asie centrale: Portée géopolitique, enjeux économiques et impact culturel ». *Les Études du CERI*, No 148 (septembre), p.1-33.

_____. 2007. « The Economic Aspects of the Chinese-Central Asia Rapprochement ». *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, p.1-72.

Saubek, Zhanibek. 2008. « Kazakh-Chinese Energy Relations: Economic Pragmatism or Political Cooperation?». *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 6, No.I, p.79-93.

Seaman, John. 2010. « Energy Security, Transnational Pipelines and China's Role in Asia ». *ifri Centre Asie*, Paris, April, p.1-38.

Swanström, Niklas. 2005. « China and Central Asia: a new Great Game or traditional vassal relations? ». *Journal of Contemporary China*. 14(45), November, p.569-584.

Tang, James. 2006. « With the Grain or Against the Grain? Energy and Foreign Policy in the Hu Jintao Era ». *The Brookings Institutions*, Octobre, p.1-32.

Viller, Frand. 2006. « Asie centrale: Jusqu'où va la Chine? ». *Outre-Terre*, 2006/2 no 15, p.263-277.

Xu, Xiaojie. 2007. « Chinese NOC's Overseas Strategies: Background, Comparison and Remarks », James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, p.1-39.

Y.S.Cheng, Joseph. 2008. « A Chinese View of China's Energy Security ». *Journal of Contemporary China*, vol.17, no.55, p.297-317.

Zhiyue, Bo. 2010. « China's New National Energy Commission: Policy Implication ». EAI Background Brief No.504, 5 Février, p.i-9.

Sites Internet

Central Intelligence Agency. The World Factbook, [En ligne]. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2003.html> (page consultée le 9 avril 2012).

Information Office of the State Council of the People's Republic of China, « China's Energy conditions and Policies ». December 2007. p.1-44. [En ligne] <http://en.ndrc.gov.cn/policyrelease/P020071227502260511798.pdf> (page consultée le 10 octobre 2011).

Ministère du Commerce de la République populaire de Chine. *Appel à réduire des importations de pétrole en hausse*. [En ligne]. <http://french.mofcom.gov.cn/aarticle/actualite/201008/20100807098345.html> (page consultée le 29 avril 2011).

Articles de périodiques

de Ravignan, Antoine. « Énergies renouvelables : la Chine carbure plus vert ». *Alternatives Économiques*, no.265, janvier 2008, [En ligne]. http://www.alternatives-economiques.fr/energies-renouvelables---la-chine-carbure-plus-vert_fr_art_669_34806.html (page consulté le 27 septembre 2010).

Samson, Paul. « Turkménistan Awards Contracts Worth \$10B to Develop Gas Field », *The Oil Daily*, 31 December 2009, [En ligne]. http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-12007977/Turkmenistan-awards-contracts-worth-10B.html (page consultée le 10 septembre 2011).

Wong, Edward. « China Quietly Extends Footprints Into Central Asia », *The New York Times*, 2 janvier 2011, [En ligne]

<http://www.nytimes.com/2011/01/03/world/asia/03china.html?pagewanted=all> (page consultée le 10 octobre 2011).

Yu Shujun, « Le programme de développement du Xinjiang dévoilé », Beijing Information, 18 juin 2010, [En ligne] http://french.beijingreview.com.cn/alaune/txt/2010-06/18/content_279929.htm (page consultée le 2 juin 2011).

« Oléoducs Kazakhstan-Chine : plus de 30 millions de tonnes de brut déjà transportées », *Le Quotidien du Peuple en ligne*, 18 janvier 2011, [En ligne]. <http://french.peopledaily.com.cn/Economie/7264171.html> (page consulté le 10 octobre 2011).

«China spends Big on Foreign Oil Assets», *Energy Economist*, 1 August 2009.

« China Oil Imports via Sino-Kazakh pipe up 20 percent yr/yr », *Reuters News*, 5 Novembre 2009.

« China-Central Asia pipeline benefits all sides », *People Daily*, 15 décembre 2009, [En ligne]. <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90780/91344/6842993.html> (page consultée le 20 septembre 2011).

« Central Asia key to energy diversity », *Global Times*, 16 décembre 2009, [En ligne]. <http://www.globaltimes.cn/opinion/commentary/2009-12/492370.html> (page consultée le 2 octobre 2011).

Centralisme démocratique : système fondamental de décision », Beijing Information e-Magazine, [En ligne]. http://french.beijingreview.com.cn/magazine/2011-06/17/content_373099.htm (page consultée le 10 décembre 2011).

« CNPC, KazMunayGas to Build Gas Pipeline », *China Daily*, 23 juin 2010, [En ligne]. http://www.cippee.com.cn/cippeen/html/content_697.html (page consultée le 2 octobre 2011).

French.China.org.cn [En ligne]. «La Chine publie un livre blanc sur sa réponse aux changements climatiques» http://french.china.org.cn/china/txt/2011-11/22/content_23980221.htm (page consultée le 2 février 2011).

Information Office of the State Council of the People's Republic of China, « China's Energy Conditions and Policies (I) », Beijing Review, no.2, 10 janvier 2008, p.6.

« Russian, Turkmen, Kazakh Leaders Agree on Caspian Pipeline », *Radio Free Europe/ Radio Liberty*, May 12, 2007, [En ligne]. <http://www.rferl.org/content/article/1076429.html> (page consultée le 10 octobre 2011).

« Xinjiang: the curse of oil », *Business China*, 6 février 2007, [En ligne]. <http://www.greengrants.org.cn/read.php?id=1432> (page consultée le 15 octobre 2011).

« Xinjiang to be more open: regional government chairman », People's Daily Online, 6 juillet 2011, [En ligne]. <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90882/7430414.html> (page consultée le 10 décembre 2011).